UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH

INSTYTUT NAUK SPOŁECZNYCH I BEZPIECZEŃSTWA

DE SECURITATE ET DEFENSIONE

O BEZPIECZEŃSTWIE I OBRONNOŚCI

Nr 1(2)/2016 desecuritate.uph.edu.pl Jan-Jun

Zespół redakcyjny/ Editorial team

Rada naukowa/ Scientific committee

Adres redakcji/ Editorial Team Office

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa, Wydział Humanistyczny,
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach,
ul. Żytnia 39, 08-110 Siedlce/
Social Sciences and Security Institute, Faculty of Humanities,
Siedlce University of Natural Sciences and Humanities,
Żytnia 39, 08-110 Siedlce, Poland

Za wersję pierwotną czasopisma uznaje się wersję elektroniczną dostępną pod adresem http:/www.desecuritate.uph.edu.pl / the original version of the journal is the electronic version available at the http:/www.desecuritate.uph.edu.pl

Korekta/ Profreading: mgr Tomasz Chodowiec

Skład i Łamanie/ Typesetting: mgr Marta Stempień, mgr Tomasz Chodowiec

Logotyp/Logotype: Aleksandra Wolska

Okładka: mgr Marta Stempień

Wydawca/ Publisher:

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa, Wydział Humanistyczny,
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach,
ul. Żytnia 39, 08-110 Siedlce/
Social Sciences and Security Institute, Faculty of Humanities,
Siedlce University of Natural Sciences and Humanities,
Żytnia 39, 08-110 Siedlce, Poland
http://www.insib.uph.edu.pl

PL ISSN 2450-5005

Adres do przesłania artykułów/ Articles subbmision address

Redakcja "De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności"
e-mail: secu.et.defen@gmail.com

UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH

INSTYTUT NAUK SPOŁECZNYCH I BEZPIECZEŃSTWA

DE SECURITATE ET DEFENSIONE

O BEZPIECZEŃSTWIE I OBRONNOŚCI

Nr1(2)/2016 desecuritate.uph.edu.pl Jan-Jun

Spis Treści

Wstęp 6

Владимир Романов
К вопросу о путях достижения национальной безопасности в условиях глобализации: проблемы теории и практики в контексте внешней политики России и Польши 7

Никита Сетов
Проблема безопасности в неоклассическом реализме 16

Agnieszka Szpak
Bezpieczeństwo żołnierzy. Czy gaz łzawiący i oślepiająca broń laserowa powinny być legalną bronią? Uwagi na tle postępu technologicznego 29

Jacek Bajorek
Ochrona i bezpieczeństwo danych osobowych w organizacji 40

Diana Brzezińska
Problematyka regulacji „narzędzi hackerskich" w polskim kodeksie karnym 51

Anna Czubaj
Miejsce jednostki we współczesnym pojmowaniu bezpieczeństwa 61

Damian Jarnicki
Mocarstwowe przebudzenie Kremla w możliwych konfiguracjach nowego ładu międzynarodowego 77

Anna Lasota
Służba kobiet w policji Republiki Słowenii jako przejaw feminizacji formacji policyjnych państw Unii Europejskiej 94

Joanna Makowska
Rola zarządzania kryzysowego w systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym 106

Olgierd Kos, Hanna Sienkiewicz-Kaya, Sylwia Zakrzewska
Patriotism in the face of modern threats 115

Ирина Пикулева
Суверенное банкроство 125

Aleksiej Pulik
Парламентский контроль как средство обеспечения государственной безопасности на примере России 136

Александр Саковский
Инструменты региональной экономической политики как метод повышения эффективности государственного управления 156

Marcin Wawrzyniak
Prywatyzacja sektora bezpieczeństwa militarnego 167

Table of Contents

Introduction	6
Vladimir Romanov *To the question of how to achieve national security during the eve of globalization: problems of theory and practice in the context of Russia's and Poland's foreign policy*	7
Nikita Setov *Security problem in neoclassical realism*	16
Agnieszka Szpak *Safety of soldiers. Should tear gas and blinding laser weapons be legal weapons? Remarks in light of the technological progress*	29
Jacek Bajorek *Protection and security of personally identifiable information in organization*	40
Diana Brzezińska *The issue of „hacking tools" in polish criminal law*	51
Anna Czubaj *The place of individuals in modern understanding of security*	61
Damian Jarnicki *Kremlin superpower awakening in the possible configurations of new international order*	77
Anna Lasota *Women police service in the republic of Slovenia as a symptom of feminization of police units in the European Union countries*	94
Joanna Makowska *Role of the crisis management in the national safety management system*	106
Olgierd Kos, Hanna Sienkiewicz-Kaya, Sylwia Zakrzewska *Patriotism in the face of modern threats*	115
Irina Pikuleva *Sovereign bankruptcy*	125
Aleksiej Pulik *Parliamentary control as a means of ensuring national security on the example of Russia*	136
Aleksandr Sakowskiy *Инструменты региональной экономической политики как метод повышения эффективности государственного управления*	156
Marcin Wawrzyniak *Privatization of military security sector*	167

Szanowni Autorzy, Drodzy Czytelnicy!

Oddając trzeci numer czasopisma „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności", Redakcja wyraża nadzieję, że jest ono miejscem umożliwiającym holistyczne pochylenie się nad kwestiami współczesnego bezpieczeństwa oraz ładu międzynarodowego. Rozpoczynając kolejny rok wydawniczy dostrzegamy, że spectrum spraw poruszanych na jego łamach jest bardzo szerokie, dotyczy globalnego, regionalnego oraz lokalnego wymiaru bezpieczeństwa. Zainteresowanie periodykiem wśród polskich oraz zagranicznych badaczy, jest dla Redakcji powodem do zadowolenia i potwierdza, że problematyka bezpieczeństwa i obronności stanowi przedmiot intensywnych badań naukowych. W środowisku międzynarodowym stale pojawiają się kwestie nowe, nie zawsze dostrzegane i wystarczająco omawiane, choć niewątpliwie warte zbadania.

Tematyka periodyku dotyczy nie tylko szeroko pojętych zagadnień odnoszących się do bezpieczeństwa i obronności. Jest również nierozerwalnie związana ze sprawami międzynarodowymi oraz wewnętrznymi. Relacje między państwami, bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, dyplomacja, organizacje międzynarodowe, kwestie prawe oraz gospodarka – to tylko przykłady obszarów tematycznych poruszanych w Państwa teksach. Autorzy artykułów zawartych w niniejszym, trzecim numerze czasopisma – wykorzystując liczne perspektywy badawcze – podejmują refleksję nad różnorodnymi obszarami. Heterogeniczność tekstów i wyrażanych w nich poglądów dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa, jest wynikiem świadomego działania Redakcji. Nie jest bowiem naszym zamierzeniem ograniczanie kogokolwiek, kto zechce podzielić się swoimi badaniami i refleksjami mieszczącymi się w zakresie nauk o bezpieczeństwie i obronności. Mamy nadzieję, że takie podejście spowoduje, że Czytelnicy z różnych kręgów odnajdą w periodyku coś dla siebie, odkrywając lub pogłębiając wiedzę na temat różnych aspektów bezpieczeństwa i obronności.

Życzę ciekawej i przyjemnej lektury. Dziękuję autorom oraz wszystkim tym, którzy zaangażowali się w prace związane z procedurą wydawniczą. Zachęcam do współpracy oraz wzbogacania naszego czasopisma nowymi materiałami, tak by wspólnymi siłami dążyć do poszerzania horyzontów polskich badań naukowych.

Marta Stempień

Владимир РОМАНОВ[1]

Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина[2]

Тамбов, Россия

vvromanov@mail.ru

К ВОПРОСУ О ПУТЯХ ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ В КОНТЕКСТЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ И ПОЛЬШИ

АННОТАЦИЯ: В статье рассмотрены изменения в трактовках понятия национальной безопасности, происшедшие под влиянием глобализационных процессов. Автор показывает как на политику обеспечения безопасности отдельных стран воздействуют особенности формирования и развития современного миропорядка. На основе анализа базовых документов в области национальной безопасности России и Польши в статье сравниваются приоритеты каждой страны в этой сфере, проявившиеся в конце XX – начале XXI века. Дана оценка не только общим позициям, но и различиям в подходах двух стран к проблемам достижения собственной национальной безопасности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: национальная безопасность, глобализация, Россия, Польша

TO THE QUESTION OF HOW TO ACHIEVE NATIONAL SECURITY DURING THE EVE OF GLOBALIZATION: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE IN THE CONTEXT OF RUSSIA'S AND POLAND'S FOREIGN POLICY

ABSTRACT: The article examines changes in the interpretation of the concept of national security under the influence of globalization. The author reveals the impact of formation and development of the contemporary world order on the security policy of separately taken countries. Based on analysis of the Russia's and Poland's basic documents in the field of national security he compares the priorities of each country in this sphere during the end of XX – beginning of XXI century. The conclusion demonstrates not only common positions, but also differences in the two countries' approaches to the problems of their own national security.

KEY WORDS: national security, globalization, Russia, Poland

---

[1] Владимир Романов – доктор исторических наук, профессор, Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, Россия. [Vladimir Romanov, Dr., Professor, G.R. Derzhavin Tambov State University].

[2] Derzhavin Tambov State University.

Проблемы «национальной безопасности» занимают важное место не только в мировой политической практике, но и в современной политической науке. «Вечная» актуальность обращения к этой теме на всех уровнях властных структур, в рамках академического или общественного дискурса связана с тем, что в жизни индивида, отдельных сегментов социума, каждого государства и мирового сообщества в целом присутствует огромное количество «угроз», подрывающих их безопасное бытие. Предметное поле для дискуссий о путях достижения национальной безопасности чрезвычайно разнообразно[3]. Долгое время в теории и практике было принято выделять две ключевые сферы, в которых по-разному формировался набор средств, обеспечивающих борьбу с «вызовами» мирового развития. Первая сфера – «внутренняя безопасность» – требовала купировать угрозы, исходящие от сил, которые представляют вред для жизни человека или подрывают общественный строй. Эта сфера обсуждалась, как правило, в контексте криминологии и уголовного права. Вторая сфера – «внешняя безопасность» – акцентировалась на выявлении угроз со стороны анархической по своей природе международной среды и поэтому обращалась к инструментам, способным защитить от посягательств, прежде всего, государственный суверенитет.

Глобализация внесла ряд серьезных корректив в трактовку категории «национальной безопасности»[4]. Укажем, в частности, на ряд важных факторов, определяющих необходимость новых подходов к данному вопросу. Во-первых, в начале XXI века стал очевидным процесс формирования принципиально иного пространства, в рамках которого приходится отстаивать собственную безопасность. Под влиянием растущей взаимозависимости национальных государств произошло своеобразное «уплотнение» мира, что повлекло за собой активное размывание границы между внутренней и внешней политикой. Большая часть вызовов современного мира приобрела в наши дни транснациональный характер и поэтому можно говорить о формировании нового «неделимого» пространства глобальной безопасности. Во-вторых, глобализация сопровождалась выходом на международную арену большого количества негосударственных акторов, усиливших хаотизацию мирового развития[5]. Среди них особую опасность вызывают совершенно непредсказуемые действия террористических организаций, транснационального наркобизнеса, международных финансовых сетей,

---

[3] Ср.: Н.А. Косолаповm, Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия) // Мировая политика и международные отношения 1992. № 10; В.М. Кулагин, Современная международная безопасность. М.: Аспект Пресс, 2012; П.А. Цыганкова (ред.), Безопасность человека в контексте международной политики: вопросы теории и практики, М.: МГУ, 2011; K. Booth, *Theory of World Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007; P.J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996.

[4] Ср.: E. Aydinli, J.N. Rosenau (ed.), *Globalization, Security, and the Nation-State: Paradigms in Transition*, New York: State University of New York Press, 2005.

[5] Ср.: М.М. Лебедева, Акторы современной мировой политики: тренды развития // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 1; П.А. Цыганков, Негосударственные участники мировой политики // Обозреватель-Observer 2013. № 9; D. Josselin, W. Wallace (ed.), *Non-State Actors in World Politics*, New York: Palgrave, 2001.

а зачастую и отдельных бизнес-структур. Угрозы, генерируемые деструктивными негосударственными акторами такого рода, подчас превосходят традиционные угрозы, исходящие от тех или иных национальных государств. В-третьих, различные по своему характеру научно-технологические трансформации потребовали обновить инструментарий, позволяющий решать вопросы, относящиеся к проблемам безопасности. Так, следует учитывать, что постепенно снижалась эффективность традиционных силовых подходов в этой сфере, на первый план в мировой политике все чаще стали выходить механизмы т.н. «мягкой силы» (сетевые технологии продвижения определенных ценностных приоритетов, формирование необходимой информационной среды, реализация культурно-образовательных программ, имиджевое конструирование и т.п.). Учитывая данное обстоятельство, каждый актор был вынужден пересматривать и перечень контрмер, позволяющих бороться с новыми вызовами национальной безопасности. В-четвертых, в контексте процессов демократизации современного мира стала возрастать самоценность прав человека, в силу чего положение индивида перестало быть исключительно прерогативой суверенных государств. Следствием этого можно считать появление довольно противоречивой концепции «гуманитарного вмешательства» во внутренние дела, вплоть до применения вооруженной силы (или т.н. «гуманитарной интервенции»)[6]. По сути, применение на практике данной концепции наглядно обозначило перспективы подрыва традиционных принципов международного права, регулирующих поведение национальных акторов в сфере собственной безопасности. В-пятых, глобализация изменила и содержательный контекст проблематики национальной безопасности. Наряду с сохранившим свое значение военно-политическим измерением, на первый план сегодня выходят и такие ее аспекты, как экологическая, экономическая, энергетическая, информационная или техногенная безопасность.

Таким образом, рассмотрение даже некоторых новейших глобализационных факторов показывает существенное изменение самой среды международной безопасности, что, бесспорно, влияет на все аспекты ее поддержания.

Влияние глобализации проявилось в условиях действия еще одного ключевого мегатренда современности – становления нового мирового порядка. После разрушения биполярности одним из постоянных вопросов повестки дня стал вопрос о поиске оптимальной модели международных отношений. Многим, особенно в 90-е годы XX века, казалось, что окончание холодной войны и «победа либеральной демократии» вскоре положат начало эре всеобщего согласия и бесконфликтного сотрудничества. Другие, напротив, глубоко сомневались в возможностях либерализма и предрекали неизбежное обострение глобального противостояния на уровне «столкновения цивилизаций». Весьма популярной темой дискуссий на этот счет стала, кроме того, проблема «полярности» международно-политической структуры будущего мира

[6] Ср.: J.M. Welsh (ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

и «имперского» потенциала великих держав[7]. Соответственно, в данной логике оценивались и перспективы реализации различных моделей международной безопасности. Как правило, эти модели сводились к трем возможным вариантам – реализации коллективной, всеобщей или кооперационной безопасности. Однако, за четверть века, прошедшего уже после краха биполярности, мировому сообществу так и не удалось достичь какого-либо определенного консенсуса относительно даже самых общих принципов постбиполярного порядка. Более того, международные отношения оказались в крайне противоречивом и даже кризисном состоянии. Это проявилось в усилении хаотизации мира, росте конфликтности по ряду направлений, развертывании нового этапа глобальной борьбы за ресурсы.

Свою роль во всех указанных процессах сыграло и очевидное изменение глобального баланса сил к началу XXI века. В частности, можно говорить о том, что происходит определенное снижение потенциала «западного мира». Отдельные страны с т.н. переходной или развивающейся экономикой в последние годы по ряду показателей довольно уверенно переигрывают индустриальных и политических гигантов прошлого. Так, Китай, по многим параметрам своего развития, сегодня прочно занимает место второй мировой экономики, а по объему ВВП, вычисленному по паритету покупательной способности, с 2014 года находится и вовсе на лидирующих позициях[8]. Россия, оказавшаяся под бременем различных санкций со стороны Запада, сохраняет, тем не менее, статус одного из ключевых политических центров мира, без которого нельзя говорить о полноценном поддержании международной безопасности на евразийском пространстве.

В таких условиях очевидный интерес вызывает сравнительный анализ подходов отдельных стран к проблемам национальной безопасности. В данной статье речь пойдет о России и Польше. Следует отметить, что указанный сюжет уже рассматривалась в диссертационном исследовании и серии статей польского политолога М. Богуцки[9], наблюдения которой сыграли определенную роль при формировании авторской позиции. Почему для изучения были выбраны именно Россия и Польша? С одной стороны, укажем на один общий для двух стран фактор, который определял их позиции в данной сфере с конца XX века. По сути, как Россия, так и Польша оказались в положении т.н. «транзитарных» государств. После распада биполярности они столкнулись с непростой проблемой формирования собственной идентичности. Каждой стране пришлось по-

[7] См.: Ф. Фукуяма, Конец истории и последний человек. М.: Изд-во АСТ, 2004; И. Валлерстайн, После либерализма. М.: Едиториал УРСС, 2003; С. Хантингтон, Столкновение цивилизаций. М.: Изд-во АСТ, 2003; З. Бжезинский, Выбор: Глобальное господство или глобальное лидерство. М.: Международные отношения, 2004.

[8] Перспективы развития мировой экономики: Неравномерный рост, краткосрочные и долгосрочные факторы. (Апрель 2015). Вашингтон: Международный Валютный Фонд, 2015. С. 50-57.

[9] Ср.: М. Богуцка, Россия – Польша: проблемы безопасности // Обозреватель-Observer. 2013. № 5; Она же. Традиционное и человеческое измерения национальной безопасности: сравнительный анализ концептуальных моделей Польши и России. Автореф. дисс. … к.полит.н. М.: МГУ, 2014

новому оценивать не только содержание своих национальных интересов, но и характер угроз и вызовов для их развития. И России, и Польше требовалось обрести собственную роль на глобализирующейся мировой арене. По плечу ли России сохранение статуса «сверхдержавы»? Сможет ли Польша преодолеть комплекс «провинциальности» в европейском сообществе? С другой стороны, две страны продемонстрировали во противоположные подходы к определению вектора своего постбиполярного развития, который, естественно, наложил свой отпечаток на подходы к политике национальной безопасности. Польша, однозначно ориентируясь на евроатлантические перспективы, пошла по пути вступления страны в НАТО и Евросоюз. Тем самым был определен и выбор в пользу сложившейся на Западе еще в период холодной войны блоковой модели безопасности. России пришлось искать механизмы отстаивания безопасности, опирающейся, прежде всего, на собственные ресурсы. Это было связано с тем, что ей так и не удалось за этот период реализовать имевшиеся в 1990-е гг. надежды на интеграцию в западное сообщество. По сути, не были осуществлены планы полнокровного объединения вокруг России постсоветского пространства.

Сравнивая политический курс России и Польши в области национальной безопасности, хотелось бы рассмотреть характеристику стратегических приоритетов каждой из стран в этой сфере, нашедшую отражение в официальных документах.

Так, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденной президентом В.В. Путиным в 2009 году, эти приоритеты обозначены следующей триадой: «национальная оборона, государственная и общественная безопасность»[10]. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации рассматривается в контексте поддержания т.н. «устойчивого развития» страны, которое связывается с реализацией следующих ключевых задач:

- повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- экономический рост, который достигается, прежде всего, путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- развитие науки, технологии, образования, здравоохранения и культуры, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
- экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны;

[10] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // URL: http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html

– стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство, которые укрепляются на основе активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства[11].

Определяя миссию России в области международной безопасности, «Стратегия» нацеливает на необходимость поддержания стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в мире, важную роль страны в предотвращении глобальных и региональных конфликтов и войн. При этом главным инструментом обеспечения безопасности названа Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Кроме того, в документе подчеркивается значение укрепления сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств, с Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС), Европейским союзом, НАТО, организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), а также с другими международными организациями («Группа 8», «Группа 20», БРИК и др.).

Национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу в «Стратегии» связаны с тремя важнейшими аспектами:

1. развитие демократии и гражданского общества, повышение конкурентоспособности национальной экономики;
2. обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;
3. превращение Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира[12].

Таким образом, приоритеты российской политики в области национальной безопасности формулируются, прежде всего, в логике независимого и суверенного курса государства, претендующего на статус великой державы.

Согласно «Стратегии национальной безопасности Республики Польши», утвержденной президентом Б. Коморовским в 2014 году, гарантии безопасности государства, обеспечение возможности его всестороннего развития, а также усиление его позиций на международной арене связаны с принадлежностью Польши к НАТО и Европейскому союзу[13]. Евроатлантическое партнерство рассматривается, по сути, как главная опора польской политики национальной безопасности[14]. Исходя из этого, наиболее важным фактором обеспечения национальной безопасности рассматривается членство страны в НАТО и выполнение взятых на себя союзнических обязательств по

[11] Там же.
[12] Там же.
[13] *National Security Strategy of the Republic of Poland 2014*. 5 November, 2014 // URL: http://www.bbn.gov.pl/ ftp/dok/NSS_RP.pdf
[14] A.A. Michta, *Polish Hard Power: Investing in the Military As Europe Cuts Back*, American Enterprise Institute for Public Policy Research. № 7 (December 19, 2013) // URL: https://www.aei.org/publication/polish-hard-power-investing-in-the-military-as-europe-cuts-back/

усилению присутствия блока в различных регионах мира. Подчеркивая ведущую роль США в обеспечении стабильности и безопасности в Европе, «Стратегия» акцентирует внимание на необходимости сохранения американского военного присутствия на континенте. Как подчеркнуто в документе, еще одной приоритетной задачей внешней политики Польши является укрепление ее позиций в Европейском союзе. Углубление политической и экономической интеграции, а также проведение согласованных действий в рамках организации рассматривается в качестве инструментов, способствующих достижению национальных целей и обеспечению защиты государственных интересов[15]. Оценивая характер евроатлантического партнерства, польские политики не раз говорили о том, что тесное взаимодействие с союзниками по НАТО или ЕС не является самоцелью. Для них это всего лишь создание благоприятных внешних условий для укрепления международного потенциала самой Польши[16]. Конечно, у официальной Варшавы есть и другие региональные приоритеты. Так, в целях повышения своей безопасности Польша намерена развивать многостороннее сотрудничество в рамках т.н. Веймарского треугольника и Вышеградской группы, а также заинтересована в расширении Европейского Союза и в сотрудничестве со странами Восточной Европы (проект «Восточное партнерство»)[17].

Как зафиксировано в «Стратегии», фундаментальные основы национальных интересов в области безопасности Польши включают в себя:

- наличие эффективного потенциала национальной безопасности, гарантирующего готовность способность предотвратить возможные угрозы;
- прочные международные позиции Польши, включая ее членство в надежных системах международной безопасности;
- коллективная и индивидуальная защита граждан от угроз их жизни и здоровья;
- обеспечение гражданам свободного пользования свободами и правами, без ущерба для безопасности других и безопасности государства, гарантирующее сохранение национальной самобытности и культурного наследия;
- обеспечение устойчивого и сбалансированного развития социального и экономического потенциала государства, при особом внимании к вопросам охраны окружающей среды[18].

Таким образом, при очевидной общности понимания и Россией, и Польшей ключевых вопросов международной безопасности, связанных с общими для всех вызовами глобализирующегося мира, подходы двух стран в этой области все же различаются. Главным образом эти различия базируются на противоположных внешнеполитических

[15] *National Security Strategy of the Republic of Poland 2014*. 5 November, 2014 // URL: http://www.bbn.gov.pl/ ftp/dok/NSS_RP.pdf.
[16] J.M. Nowak, *Poland's Security Policy in an Unstable World*, Primavera 2010. № 125-4. P. 37-38.
[17] См.: *Strategy of Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022*, 9 April, 2013. URL: http://en.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/01/ENGLISH_SRSBN_RP_do_pobrania.pdf.
[18] *Ibid*.

ориентирах: Польша уповает на союзнические отношения с государствами НАТО и ЕС, а Россия – на модель независимости и суверенитета в условиях многополярного мира[19]. Во многом эти ориентиры связаны и с историческими традициями двух стран, и с их «весом» в мировой политике. Если Россия однозначно позиционирует себя как «великую державу», то Польша, по сути, мыслит как «держава средней руки» (т.н. «*Middle-Power*»). Наверное, можно обсуждать, насколько успешны эти модели. Как польские, так и российские авторы уже не раз представляли свои выводы на этот счет[20]. Но главное в другом: несмотря ни на какие различия, взаимозависимый мир требует от всех акторов мировой политики акцентироваться на общем решении всех проблем национальной безопасности. Эта задача вполне по плечу России и Польше, народы которых имеют значительный опыт позитивного сотрудничества.

Библиография

Aydinli Ersel, Rosenau. James N. (ed.). 2005. Globalization, Security, and the Nation-State: Paradigms in Transition. State University of New York Press.

Booth Ken. 2007. Theory of World Security. Cambridge University Press.

Josselin Daphne, Wallace William (ed.). 2001. Non-State Actors in World Politics. New York: Palgrave.

Katzenstein Peter J. (ed.). 1996. The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press.

Michta Andrew A. 2013. Polish Hard Power: Investing in the Military As Europe Cuts Back. American Enterprise Institute for Public Policy Research № 7 (December 19, 2013) In URL: https://www.aei.org/publication/polish-hard-power-investing-in-the-military-as-europe-cuts-back/.

National Security Strategy of the Republic of Poland 2014. 5 November, 2014 In URL: http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/NSS_RP.pdf.

Nowak Jerzy M. 2010. "Poland's Security Policy in an Unstable World". Primavera № 125-4 : 33-48.

Strategy of Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022, 9 April, 2013. In URL: http://en.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/01/ENGLISH_SRSBN_RP_do_pobrania.pdf.

Welsh Jennifer M. (ed.). 2004. Humanitarian Intervention and International Relations. Oxford University Press.

Бжезинский Зб. 2004. Выбор: Глобальное господство или глобальное лидерство. Москва: Международные отношения.

Богуцка М. 2013. „Россия – Польша: проблемы безопасности". Обозреватель-Observer № 5.

Богуцка М., Традиционное и человеческое измерения национальной безопасности: сравнительный анализ концептуальных моделей Польши и России. Автореф. дисс. … к.полит.н. Москва: МГУ, 2014

---

[19] М. Богуцка, Россия – Польша: проблемы безопасности, Обозреватель-Observer. 2013. № 5. С. 65.

[20] См., например: Я. Корэйба, Внешнеполитические мотивы современной Польши // Международные процессы. Том 10, № 1(28). Январь-апрель 2012.

Валлерстайн И. 2003. После либерализма. Москва: Едиториал УРСС.

Корэйба Я. 2012. „Внешнеполитические мотивы современной Польши”. Международные процессы. Том 10, 1(28).

Косолапов Н.А. 1992. „Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия)”. Мировая политика и международные отношения. № 10.

Кулагин В.М. 2012. Современная международная безопасность. Москва: Аспект Пресс.

Лебедева М.М. 2013. „Акторы современной мировой политики: тренды развития”. Вестник МГИМО- Университета № 1.

Перспективы развития мировой экономики: Неравномерный рост, краткосрочные и долгосрочные факторы. 2015. Вашингтон: Международный Валютный Фонд.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года In URL: http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html.

Фукуяма Ф. 2004. Конец истории и последний человек. Москва: Изд-во АСТ.

Хантингтон С. 2003. Столкновение цивилизаций. Москва: Изд-во АСТ.

Цыганков П.А. 2013. „Негосударственные участники мировой политики”. Обозреватель-Observer № 9.

Цыганкова П.А. (ред.). 2011. Безопасность человека в контексте международной политики: вопросы теории и практики. Москва: МГУ.

Nikita SETOV[1]

Lomonosov Moscow State University

Faculty of Political Science

nsetov@gmail.com

ПРОБЛЕМА БЕЗОПАСНОСТИ В НЕОКЛАССИЧЕСКОМ РЕАЛИЗМЕ

АННОТАЦИЯ:В статье рассматриваются основные подходы к проблеме безопасности, существующие в рамках парадигмы неоклассического реализма: концепция международной политики Б. Бьюзена политическая теория К. Холсти, теория «наступательного реализма» Дж. Миэршеймера и теория «баланса угроз» С. Уолта. Особое внимание уделяется стратегиям поведения государств на международной арене.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:неоклассический реализм, безопасность, Б. Бьюзен, К. Холсти, Дж. Миэршеймер, С. Уолт

SECURITY PROBLEM IN NEOCLASSICAL REALISM

ABSTRACT: The article is dedicated to main approaches to security problem in neoclassical realism: B. Buzan's concept of international politics, K. Holsti's political theory, J. Mearsheimer's "offensive realism" theory, S. Walt's theory of "balance of threats". Author pays special attention to state's strategies on international arena.

KEY WORDS: neoclassical realism, security, B. Buzan, K. Holsti, J. Mearsheimer, S. Walt

Проблема безопасности является одной из ключевых для современной международно-политической науки, без исследования этой темы не обходится ни одно авторитетное исследование в области мировой политики и международных отношений. Это обстоятельство связано, на наш взгляд, с двумя основными причинами. Первая причина связана с современным состоянием системы международных отношений, которая демонстрирует нестабильность и постоянно изменяется, требуя от государств и негосударственных субъектов мировой политики постоянно трансформировать политический курс, отвечая на новые глобальные вызовы и угрозы. Эта ситуация на международной арене, в свою очередь, порождает вторую причину – теоретическую, которая связана с необходимостью развития и углубления исследования в области

[1] Nikita Setov – Ph.D. in Political Science, Deputy Dean of the Faculty of Political Science, Lomonosov MSU, Senior Fellow. Research area: theory of politics, theory of international relations, foreign political thought.

глобальной, региональной и внутренней безопасности государств. Одним из наиболее авторитетных направлений в современной теории международных отношений, исследующих проблему безопасности, является неоклассический реализм.

Неоклассический реализм представляет собой очень многогранное явление в современной политической науке и сочетает в себе огромное количество теорий, которые не всегда похожи друг на друга. Именно поэтому фактически невозможно выделить какой-то общий знаменатель для объединения этих многочисленных концепций.

Тем не менее, у всех неоклассических теорий есть две общие черты. Во-первых, к неоклассическому реализму относят те теории, которые возникли после формирования классического политического реализма Г. Моргентау и структурного реализма К. Уолца. Таким образом, речь идет о хронологическом аспекте возникновения этой ветви политического реализма. Во-вторых, неоклассические теории во многом являются синтетическими, в их рамках совмещаются положения политической теории Г. Моргентау и политической концепции К. Уолца.

Еще одной характерной чертой всех неоклассических теорий политического реализма является то, что все представители (за исключением Дж. Миэршеймера) этой ветви, исследуемого нами подхода, рассматривают внутреннюю структуру государства и ее влияние на внешнеполитический курс.

Пожалуй, лишь эти вышеуказанные черты являются общими для всех теорий неоклассического реализма. Все остальные их элементы крайне необычны и фактически не повторяются. Единственный способ выделить эти элементы – рассмотреть каждую из неоклассических теорий. Мы рассмотрим концепцию международной политики Б. Бьюзена, политическую теорию К. Холсти, теорию «наступательного реализма» Дж. Миэршеймера и теорию «баланса угроз» С. Уолта. Разумеется, во всех случаях мы сделаем акцент именно на проблеме безопасности и ее трактовках в вышеуказанных концепциях.

В рамках нашего исследования наиболее интересно рассмотрение видения современной политической системы с точки зрения Барри Бьюзена. В процессе исследования политического взаимодействия акторов международных отношений Бьюзен оперирует тремя категориями: объем взаимодействия, процесс и структура современной международной системы. Необходимо более подробно рассмотреть каждую из этих категорий.

Итак, первой категорией является понятие «объем взаимодействия» («*interaction capacity*»). Под этим понятием Бьюзен подразумевает, прежде всего, скорость и динамику взаимодействия между государствами-акторами. По его мнению, за последние годы, вследствие научно-технического прогресса, мировая политика претерпела значительные изменения, которые привели к «смерти дистанции и географии, как основных

детерминант международных систем»[2]. Под «смертью» этих факторов ученый подразумевает, что в настоящее время обмен информацией и данными достиг высочайшего уровня своего развития, в следствии чего теперь расстояние между государствами никак не препятствует их активному взаимодействию. Это взаимодействие обусловлено развитием кораблестроения, железных и автомобильных дорог, самолетостроения, а также средствами передачи информации: телефон, интернет и т.д.

Помимо развития инфраструктуры, современный объем взаимодействия акторов международных отношений характеризуется «слиянием военно-политической и экономической международных систем в единое географическое пространство»[3]. В качестве следствия этого слияния Бьюзен видит стандартизацию и синхронизацию эталонов поведения государств в политике. Все государства принимают соглашения и законы глобального характера, что обуславливает их возможность взаимодействия. Этот путь стандартизации, по мнению исследователя, является единственным пропуском в мировую политику, так как в настоящее время все государства, так или иначе, совершают действия согласно некоторым шаблонам поведения на международной арене.

Следующим «отправным пунктом» в характеристике политического взаимодействия акторов международных отношений в теории Барри Бьюзена является понятие «процесс». Этот термин Бьюзен подразделяет на несколько кластеров: военно-политический, экономический, социальный и экологический. В рамках нашего исследования важно обратить внимание на военно-политическое взаимодействие государств.

Характеризуя все типы процессов в политике, Бьюзен говорит о том, что в наши дни все процессы, так или иначе, носят глобальный характер: «Процессы становятся глобальными, как торговля и война, или они остаются локальными, функционируя в глобальном контексте»[4]. Разумеется, эта глобальность связана с объемом взаимодействия на международной арене, где все действия государств определяются общемировыми системами соглашений и правил.

По мнению Барри Бьюзена, военно-политическое взаимодействие государств в современности определяется тремя факторами, первым из которых является создание «единого, общесистемного стандарта военного потенциала»[5]. Этот стандарт определяет количество и качество вооружений, которые может использовать государство, проводя свою военно-политическую стратегию.

Вторым фактором военно-политического процесса в международных отношениях выступает «особо выраженная акселерация скорости и важности технологических инноваций в вооружениях»[6]. С помощью этого тезиса Бьюзен обосновывает роль

---

[2] B. Buzan, R. Little, *International Systems in World History: remaking the study of international relations*, N.Y. 2000, p. 296.
[3] *Ibidem*.
[4] *Ibidem*, p. 300.
[5] *Ibidem*, p. 302.
[6] *Ibidem*.

новейших видов оружия в военно-политическом курсе государств, например, оказание давления или сдерживание агрессора.

Третьим и, на наш взгляд, наиболее важным фактором выступает следующая дилемма, которую Бьюзен составляет из двух тезисов. Во-первых, это «возрастание страха перед военным процессом»[7]; во-вторых, «устойчивый страх уничтожения другими акторами в системе»[8]. Следовательно, исследователь подразумевает, что каждое государство не желает участвовать в военном процессе, так как это подрывает основы его существования, но, в то же время, государство-актор всегда опасается негативных действий со стороны других элементов системы. Таким образом, мы видим, что в вопросе взаимоотношений акторов на международной арене позиция Бьюзена совпадает с позицией Кеннета Уолца, который видел в международной среде лишь анархию и угрозы для государств.

В качестве последней, третьей категории анализа политического взаимодействия государств на международной арене Барри Бьюзен выделяет понятие «структура», которое ученый определяет так: «Структура – принципы, упорядочивающие положение элементов в системе»[9]. Таким образом, структура – некие правила, которые определяют положение государств в мировой политической системе. Как и в случае с понятием «процесс», Бьюзен вкладывает в понятие «структура» различные значения: военно-политическое, экономическое и социальное. Как и в предыдущих случаях, необходимо обратиться к анализу военно-политической структуры взаимодействия акторов.

Итак, рассматривая военно-политическую структуру, Барри Бьюзен обращается к терминологии Кеннета Уолца, о позиции которого уже неоднократно упоминалось в нашем исследовании. Таким образом, позиция Бьюзена по вопросу о роли структуры в межгосударственном взаимодействии совпадает с позицией Уолца, что подтверждается следующим тезисом: «Один тип элемента становится универсально доминирующим, и система сохраняет стабильную анархическую структуру без смещения глубинной структуры в сторону иерархии»[10]. Следует более детально рассмотреть это определение военно-политической структуры: во-первых, универсально доминирующим элементом является государство во-вторых, анархическая структура предполагает невозможность мирного сосуществования государств на международной арене. Касательно третьего термина в определении, «глубинная структура», следует отметить, что Бьюзен не дает определения этому понятию. Но, на наш взгляд, под этими словами он подразумевает именно систему отношений и диспозиций между государствами, в то время как международная анархия охватывает все проявления взаимодействий государств.

---

[7] *Ibidem*.
[8] *Ibidem*.
[9] *Ibidem*, p. 442.
[10] *Ibidem*, p. 331.

Подводя итог, можно сказать, что основополагающими категориями анализа политического взаимодействия акторов в работах Барри Бьюзена являются понятие «объем взаимодействия», которое характеризуется динамикой отношений между государствами; понятие «военно-политический процесс», которое определяется глобальной системой стандартов поведения и ролью новейших вооружений в мировом политическом процессе; понятие «военно-политическая структура», содержание которого сводится к доминирующей роли государственных субъектов и анархической среды в формировании мировой политической системы.

Подводя итоги анализа политического взаимодействия государств на международной арене, необходимо рассмотреть еще один аспект теории Бьюзена, а именно – функционирование угроз (*The Operation of Threats*). Ученый считает, что обращаться к этому вопросу можно лишь в том случае, когда «проблема, возникающая тогда, когда угроза, становящаяся истоком национальной безопасности зависит не только от своего типа, но и от того, как государство воспринимает ее, а также и от интенсивности, с которой эта угроза действует»[11]. В этом определении автор вновь обращается к термину «угроза» и выделяет несколько факторов, которые характеризуют тип угрозы: особенности угрозы, близость во времени и пространстве, вероятность появления, возможные последствия и исторические факторы, которые могут усилить действие угрозы.

Помимо выделения определяющих факторов угроз, Бьюзен предлагает свою типологию угроз для государства. Во-первых, это угрозы военного характера, которые представляют собой наибольшую опасность для государства. Они могут варьироваться от нелегальных действий рыболовных судов до карательных налетов авиации, от территориальных захватов до полной экспансии. Во-вторых, это политические угрозы, целью которых является нарушение организационной стабильности государства, оказание давления на идею государства, отличительные черты нации, идеологию и институты. В-третьих, это угрозы социального типа, которые чаще всего являются составной частью политических или военных угроз (например, отношение к славянским народам в Нацистской Германии). В-четвертых, угрозы экономического характера, которые направлены на разрушение физической базы государства. В-пятых, Бьюзен выделяет экологические угрозы, которые действуют аналогично экономическим.

Помимо вышеприведенной классификации угроз по сферам их направленности, Бьюзен выделяет еще две классификации угроз: по географическому признаку и согласно вышеуказанным факторам. Опираясь на географическое положение различных государств, выделяет угрозы, возникающие при близком (Иран и Ирак) и среднем (США и Япония) расстоянии между государствами. По мнению ученого, географическое положение играет исключительную роль в функционировании угроз,

[11] B. Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Dorchester 1991,p. 134.

так как в ситуации, когда оппонент находится рядом, возрастает возможность экспансии и снижается вероятность применения оружия дальнего действия, и наоборот.

Также на основании факторов близости, интенсивности и вероятности, Барри Бьюзен выделяет слабые и сильные типы угроз. Первый тип характеризуется неопределенностью, дистанцированностью во времени и пространстве, слабой вероятностью появления и слабыми последствиями; угрозы такого типа чаще всего не имеют исторических предпосылок. Второй тип определяется близостью во времени и пространстве, определенностью, высокой вероятностью возникновения и значимыми последствиями; сильные угрозы часто имеют историческую подоплеку. Однако, несмотря на эту, вполне четкую дифференциацию угроз, Бьюзен делает акцент на том, что в современной мировой политической системе большинство угроз подвержены действию факторов, которые управляют их результатом и последствиями весьма неопределенно. Таким образом, с точки зрения Б. Бьюзена, проблема безопасности сводится к анализу угроз в контексте нового типа системы международных отношений, сформировавшегося после окончания Холодной войны.

Следующим пунктом нашего анализа должна стать политическая теория К. Холсти. Описывая международную систему, Холсти предлагает следующий тезис: «Такая система называется анархией. Анархия не означает хаос. Это, скорее, означает отсутствие управления»[12]. Следовательно, если в системе нет управления и структур, которые могли бы его обеспечивать, то у государства остается только один путь – самому обеспечивать безопасность страны и граждан: «Только государства создают законы для своих граждан и субъектов, и в конечном счете государства должны полагаться на себя в обеспечении безопасности»[13]. Развивая эту мысль, Холсти делает вывод о том, что в такой международной системе должна царить атмосфера подозрительности и неприязни. Описывая отношения государств, ученый приводит в качестве аналогии отношения охотника и зайца, причем одна и та же страна может быть охотником с точки зрения одного государства и зайцем с позиции другого.

Основываясь на такой характеристике мировой политической системы, Холсти делает вывод о том, что война – основная форма взаимодействия между государствами, и, если мы хотим понять сущность политических отношений, нам необходимо изучать именно войны. Исходя из этой посылки, Холсти выделяет три типа военных конфликтов, значимых при анализе политики.

Итак, первый тип – институционализированные войны. Такой тип войн ученый лаконично характеризует как «сражение ради огня»[14]. Эти военные конфликты характеризуются наличием насилия, слабоорганизованными армиями, фактическим отсутствием политической мотивации среди военных и лидеров стран. По мнению

[12] K.J. Holsti, *The State, War, and the State of War*, Cambridge 1997, p. 7.
[13] *Ibidem*, p. 7.
[14] *Ibidem*, p. 29.

Холсти, в таких войнах «дипломатические цели достигались с помощью военных побед над вооруженными силами противника, а не с помощью ведения войны против граждан»[15]. Примером данного типа войн может служить Тридцатилетняя война (1618-1648), которая началась из-за религиозных противоречий.

Второй тип – тотальные войны. Такое название обусловлено увеличением военно-технических и финансовых ресурсов, затрачиваемых на ведение боевых действий. Однако, по мнению Холсти, эти факторы играют инструментальную роль в этом типе войн. Гораздо более важен другой аспект – в этих войнах принимают участие не только профессиональные военные. Вся нация берется за оружие и защищает свои интересы («*nation-in-arms*»). Помимо этого, в конфликтах второго типа наблюдается следующий процесс: «Кодификация законов войны начинает замещать неофициальные «правила игры», которые были выработаны в XVIII веке»[16]. В данном тезисе ученый показывает, что в период с наполеоновских войн до Второй мировой войны государства разрабатывали различные кодексы и нормы, которые детерминировали военно-политическое взаимодействие.

Войны третьего типа наиболее характерны для современного этапа развития мировой политической системы. Их главным отличием от двух предыдущих является тот факт, что в таких конфликтах главным актором становится обычный гражданин, человек, чье сознание политизировано государством. Государственные институты фактически насильно объединяют людей в политизированные сообщества, которые должны выполнять цели государства: «В войнах между общностями и армиями каждый автоматически становится участником сражений, независимо от моральных предпочтений»[17]. Исходя из этого определения, можно сказать, что, по мнению Холсти, в наши дни нет различий между солдатом и гражданином, и все военно-политические конфликты приобретают характер информационных войн. Завершая анализ типологии военных конфликтов, уместно будет привести в чем-то поэтический тезис Холсти о последнем виде конфликтов: «В войнах третьего типа смертельная игра ведется в каждом доме, церкви, государственном учреждении, школе, на каждом шоссе и в каждой деревне»[18].

Таким образом, согласно Холсти, проблема безопасности для современного государства – это проблема войны, а точнее ее типа. Как мы можем видеть, в настоящее время большинство стран вовлечены в войны «третьего типа».

Еще один ученый, концепцию которого необходимо рассмотреть в рамках нашего исследования, – Дж. Миэршеймер, один из теоретиков так называемого «наступательного реализма». Для того, чтобы понять место и роль безопасности в его концепции,

---

[15] *Ibidem*.
[16] *Ibidem*, p. 33.
[17] *Ibidem*, p. 39.
[18] *Ibidem*.

необходимо реконструировать его видение системы международных отношений. Сам ученый называет эту систему «self-help world», в рамках которой государства «вынуждены быть эгоистичными»[19]. В этом мире у государств есть только два пути поведения. Первый, нежелательный – это сохранение status quo на международной арене, сопровождающееся накоплением ресурсов. По мнению ученого, государство должно обладать военным арсеналом, достаточным для развязывания войны против сильнейшего государства мира. При этом не имеет значения, каковы шансы на успех; не важно, будет выиграна или проиграна потенциальная война. Важно лишь одно – наличие ресурсов, которые позволили бы бросить вызов мировому лидеру.

Второй путь действия государств – попытка достижения гегемонии на международной арене. Этот путь Миэршеймер считает наиболее приемлемым и перспективным вариантом внешнеполитического курса государства. По его мнению, гегемония «означает доминирование в системе, которая чаще всего интерпретируется как весь мир»[20]. Из этого определения следует, что существует как минимум два типа гегемонии – глобальная и локальная. Нетрудно догадаться, что суть различия между этими понятиями в объеме потенциала влияния гегемона.

Помимо локальной и глобальной гегемонии, Миэршеймер выделяет еще один тип позиционирования государства на международной арене, который не может быть отнесен к кластеру гегемоний. Ученый называет этот феномен трудно переводимым на русский язык словосочетанием «off shore balancers». Наиболее приемлемый перевод – внешние стабилизаторы. Суть данного явления заключается в следующем: некоторое сильное государство, расположенное вне пределов определенного региона, оказывает сильное влияние на политические процессы в рамках этой области, то есть стабилизирует ее извне. Примером такого государства могут служить Соединенные Штаты по отношению к Латинской Америке.

Возникает вполне резонный вопрос: в чем отличие внешнего стабилизатора от локального гегемона? На наш взгляд, отличия следующие. Во-первых, внешней стабилизатор находится вне пределов региона, а локальный гегемон должен быть включен в региональное пространство контроля. Во-вторых, внешний стабилизатор совсем не обязательно осуществляет именно гегемонию в регионе, в то время как гегемон занимается именно этим.

Еще одним важным пунктом теории Миэршеймера является вопрос об операциональных целях государства. В данном случае речь идет о приоритетных направлениях внешней политики любого актора, который желает достичь если не гегемонии, то относительно стабильного положения на международной арене. Эти цели называются операциональными (*operational*) в том смысле, что они требуют активного осуществления. Следует отметить, что такая постановка вопроса о целях государства

[19] J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, N.Y. 2001, p. 33.
[20] *Ibidem*, p. 40.

фактически повторяет идеи Ганса Моргентау о национальном интересе, который должен поддерживаться соответствующей силой. Другими словами, операциональная цель – это иное наименование национального интереса.

Итак, какие же операциональные цели государства выделяет Миэршеймер?

Во-первых, локальная (региональная) гегемония вместо глобальной. Миэршеймер отмечает, что достижение полноценной мировой гегемонии труднодоступно, поэтому государству следует в первую очередь пытаться повысить свой статус в рамках отдельного региона или континента.

Во-вторых, максимизация благосостояния государства. Здесь мы видим явное влияние не только классического политического реализма Ганса Моргентау, но и идей последователей структурного реализма К. Уолца. Они, как и Миэршеймер, особое внимание уделяли развитию физической базы государства (прежде всего, увеличению экономических и демографических параметров). Иными словами, Миэршеймер говорит о возрастании социально-экономической функции полезности в рамках государства.

В-третьих, достижение превосходства на суше. Здесь мы лицом к лицу сталкиваемся с влиянием геополитических концепций на наступательный реализм Миэршеймера. По мнению ученого, сухопутные войска являются наиболее важным элементом военной мощи государства, в то время как другие типы военных соединений выполняют по отношению к ним инструментальную роль. Также Миэршеймер делает истинно геополитическое заявление о том, что государства, отделенные от основных континентов (прежде всего, США и Великобритания) морскими пространствами, обладают большими преимуществами по сравнению с другими акторами международной политики.

И, наконец, в-четвертых, необходимость достижения ядерного превосходства. По мнению американского ученого, ядерное оружие является важным элементом процесса достижения гегемонии. Также необходимо отметить, что в этом тезисе Миэршеймер оппонирует Моргентау, который писал о четырех парадоксах ядерной стратегии государств и заявлял, что достижение паритета в ядерных вооружениях не приведет ни к чему хорошему. Миэршеймер же считает, что в настоящее время паритет не может быть достигнут, и, следовательно, государству необходимо продолжать наращивать ядерный потенциал и делать это быстрее, чем его противники.

Помимо характеристики операциональных целей государства, Миэршеймера интересует вопрос о способах достижения этих целей. Ученый предлагает три блока различных стратегий поведения государств на международной арене.

Первый блок – это стратегии получения власти или достижения преимуществ по отношению к другим акторам политических отношений. К ним Миэршеймер относит войну и шантаж, который чаще всего связан с «бряцанием оружием», то есть угрозами начала военных действий. Также Миэршеймер выделяет стратегию «*bait and bleed*»[21],

[21] Дословный перевод: стравливание и ожидание, пока противники истекут кровью.

которая предполагает развязывание затяжной войны между неугодными государствами, ожидание растраты ими ресурсов и ослабления, для достижения собственных интересов в этом противостоянии. Кроме того, американский международник выделяет стратегию под названием «*bloodletting*»[22], которая, в отличие от предыдущего концепта, предполагает молниеносную войну между нежелательными противниками.

Второй блок – это стратегии сдерживания агрессоров, которые государствам следует использовать в случае появление угрозы для их существования. Миэршеймер выделяет две таких стратегии. Первая называется балансирование и включает в себя дипломатические отношения, возможность создания альянсов и союзов для противостояния агрессору, а также мобилизацию собственных ресурсов. Второй тип поведения – перекладывание ответственности на других. Подразумевается, что в случае возникновения угрозы для государства правительству необходимо перевести вектор агрессии на других акторов международных отношений.

Последний, третий блок – это стратегии предупреждения. К ним относятся политика умиротворения агрессора и, так называемый, «эффект ярмарочного вагончика»[23]. Если в первом случае все относительно ясно, то вторая стратегия вызывает определенные вопросы. Что же имеется в виду под этим странным словосочетанием? Эффект ярмарочного вагончика – такой тип поведения государств, при котором более слабые страны примыкают к сильной державе и «едут» за ней по международной арене. В теории наступательного реализма Миэршеймера такое примыкание является способом избежать прямого воздействия агрессора.

Таким образом, для Дж. Миэршеймера проблема безопасности представляет собой поиск ответа на вопрос: гегемоном какого уровня может стать государство и с помощью какой стратегии? Иными словами, достижение безопасности возможно только через достижение гегемонии.

Последний пункт нашего анализа – теория «баланса угроз», разработанная С. Уолтом. Теория баланса сил, элементарные основы которой были разработаны К. Уолцем в 70-ые годы XX века, оказалась слишком статичной, чтобы объяснить процессы, происходившие на международной арене в 1980-ые годы. Именно поэтому Уолт решил внести в этот концепт некоторые теоретические изменения, превратив баланс сил в баланс угроз. В 1985 году он опубликовал свою знаменитую статью «Формирование альянсов и баланс мировой силы»[24], где впервые был введен термин «баланс угроз».

В основу своего исследования по формированию межгосударственных союзов и военных альянсов Уолт кладет антиномию, состоящую из двух понятий: «баланс» и «следование за сильным». Если в первом случае у нас не возникает проблем

[22] Дословный перевод – кровопускание.
[23] От англ. «*bandwagon effect*».
[24] *Vide* S.M. Walt, *Alliance Formation and the Balance of World Power*, “International Security”, Vol. 9, No. 4 1985.

с пониманием термина «баланс», то во втором случае мы сталкиваемся с определенными проблемами. Уолт использует термин «bandwagoning», который нельзя перевести на русский язык одним словом. В другом разделе нашего исследования, посвященном идеям Дж. Миэршеймера, мы использовали следующий вариант перевода – «эффект ярмарочного вагончика». В данном случае нам представляет более оптимальным использовать другой вариант перевода – «следование за сильным», так как это позволит наиболее четко описать теорию баланса угроз С. Уолта.

По мнению Уолта, подавляющее большинство действий государств в политике можно свести либо к стремлению к балансу, либо к желанию следовать за сильным. Баланс означает «объединение в оппозицию главному источнику опасности»[25], а следование за сильным понимается как «объединение с государством, которое представляет собой основную угрозу»[26].

Уолт выдвигает гипотезу о том, что баланс предпочтительней для государств в том случае, когда группа акторов может создать относительно прочный союз для противостояния агрессору. Однако, в некоторых случаях, государства более склонны выбирать другой путь – следование за сильным.

Американский исследователь предлагает нашему вниманию перечень причин выбора той или иной стратегии поведения.

Государства скорее выберут баланс вместо следования за сильным в том случае, когда они осознают невозможность сдерживания агрессора собственными силами. Также выбор этой стратегии поведения может быть связан с тем, что «соединение с более уязвимой стороной увеличивает влияние нового члена (*союза – прим. автора*), потому что слабая сторона нуждается в помощи»[27]. В этом тезисе крайне отчетливо проявляется принадлежность Уолта к кластеру теорий политического реализма. Даже создавая межгосударственных альянс, акторы в любом случае стремятся к усилению своего влияния на международной арене, выбирая в качестве союзников более слабых субъектов политики. Основной целью союза действительно может быть противостояние агрессору, но также существует и латентная цель – оказание влияния на другие государства.

Описывая процесс выбора стратегии следования на сильным, Уолт также указывает на два основных мотива такого выбора. Во-первых, такой тип поведения может использоваться как форма политики умиротворения агрессора. Во-вторых, «государство может вступать в союз с доминирующей в войне стороной с целью разделить плоды победы»[28]. Рассматривая этот тезис, мы видим, что даже в опасной ситуации государства всегда стараются получить какую-то долю «выгоды-для-себя».

[25] *Ibidem*, p. 4.
[26] *Ibidem*.
[27] *Ibidem*, p. 6.
[28] *Ibidem*, p. 8.

Иными словами, в случае выбора стратегии следования за сильным, у государств также присутствуют основная и латентная цель: собственное спасение и стремление увеличить уровень своего влияния на международной арене.

Исходя из всего вышесказанного, мы, тем не менее, не можем согласиться с Уолтом в том, что государства в большинстве случаев склонны выбирать формирование альянса, нежели следование за сильным. Для того, чтобы найти подтверждение этому тезису, нам необходимо погрузиться в концепцию Уолта глубже.

По мнению американского исследователя, государство может принять решение о выборе той или иной стратегии поведения только после оценки уровня угрозы, исходящей от агрессора. Уолт предлагает четыре основания для этой оценки: совокупная сила, дальность, наступательная мощь и наступательные намерения. Под совокупной силой следует понимать физическую базу государства – население, промышленные и военные возможности, технологическое совершенство и т.д. Дальность в данном случае является аналогом понятия «потенциал проецирования силы», то есть возможности оказывать влияние на определенном расстоянии. Наступательную мощь Уолт определяет как потенциал возможной атаки, причем речь идет именно о вооружениях (в этом заключается отличие от совокупной силы). Под наступательными намерениями следует понимать желание государства начать войну или вступить в противостояние с другими политическими акторами.

Анализируя этот теоретический элемент концепции С. Уолта, нельзя не обратить внимание на явную корреляцию этих положений с таким аспектом политической теории Б. Бьюзена, как «функционирование угроз» («*The Operation of Threats*»). По сути дела, оба мыслителя интересуются одним и тем же вопросом, при этом называя его разными терминами. В обоих случаях речь идет о способе «калькулирования» угрозы, попытке присвоить ей тот или иной уровень опасности в соответствии с различными основаниями.

Также Уолт указывает на то, что государства реже выбирают следование за сильным по двум причинам. Во-первых, сам агрессор не всегда готов «принять под крыло» слабое государство, так как возможности последнего не представляют никакого интереса для агрессора. Иными словами, слабому государству нечего дать взамен сильному. Во-вторых, «слабые государства склонны к следованию за сильным, когда формирование альянсов просто невозможно»[29]. В данном случае речь идет о том, что государства выбирают следование за сильным в тех случаях, когда они не могут найти себе союзников и вступить в какой-либо альянс.

Тем не менее, все еще остается открытым вопрос о том, почему государства выбирают баланс чаще, чем следование за сильным. Чтобы дать окончательный ответ, Уолт обращается к теоретическому наследию отца-основателя классического

[29] *Ibidem*, p. 17.

политического реализма Ганса Моргентау и заимствует из его теории термин «идеологическая солидарность» («*ideological solidarity*»).Этот термин отражает «похожесть» государств друг на друга, причем речь идет, прежде всего, о сходстве политических и культурных черт.

Используя это понятие, Уолт предлагает нашему вниманию своеобразную «теорему баланса угроз», которая звучит следующим образом: «Чем больше два и более государства похожи друг на друга, тем больше вероятность того, что они создадут альянс»[30]. Из этого тезиса следует, что для С. Уолта безопасность связана с проблемой выбора стратегии поведения государства на международной арене. Иными словами, государство может достичь безопасности через вступление в альянс или через «следование за сильным».

Подводя итог, необходимо отметить, что безопасность в концепциях неоклассического реализма в большинстве случаев рассматривается через призму стратегий поведения государств на международной арене, которая, в свою очередь, претерпевает постоянные трансформации в условиях мира или войны.

Библиография

Buzan Barry, Little Richard. 2000. International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations. New York: Oxford University Press.

Buzan Barry. 1991.People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. Dorchester: Pearson-Longman.

Holsti Kalevi Jakko. 1997. The State, War, and the State of War. Cambridge: Cambridge University Press

Mearsheimer John. 2001. The Tragedy of Great Power Politics. New York: W.W. Norton.

Walt Stephen Martin. 1985. “Alliance Formation and the Balance of World Power”. International Security Vol. 9, No. 4.

[30] *Ibidem*, p. 19.

Agnieszka SZPAK[1]

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu[2]

Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych

aszpak@umk.pl

BEZPIECZEŃSTWO ŻOŁNIERZY. CZY GAZ ŁZAWIĄCY I OŚLEPIAJĄCA BROŃ LASEROWA POWINNY BYĆ LEGALNĄ BRONIĄ? UWAGI NA TLE POSTĘPU TECHNOLOGICZNEGO

ABSTRAKT: Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych reguluje prowadzenie działań zbrojnych i zawiera zasady mające zapewnić ich „humanitaryzację". Jedną z takich zasad jest zasada niezadawania zbędnego cierpienia żołnierzom. W oparciu o tę zasadę wprowadzono do traktowego prawa konfliktów zbrojnych wiele zakazów używania określonych rodzajów broni, np. broni chemicznej, biologicznej, min przeciwpiechotnych, bomb kasetowych czy oślepiającej broni laserowej. Niektóre z tych zakazów są kwestionowane, zwłaszcza biorąc pod uwagę postępujący rozwój technologiczny i medyczny. Stawiane są pytania typu „czy lepiej jest być martwym czy niewidomym?", które mają stanowić argument na rzecz regulowania użycia pewnych broni, a nie ich zupełnego zakazywania, jak w przypadku oślepiającej broni laserowej, której dotyczy to pytanie. W artykule przedstawione zostaną argumenty za i przeciw zakazom używania przede wszystkim oślepiającej broni laserowej i gazu łzawiącego. Na tej podstawie Czytelnik będzie w stanie wyrobić sobie zdanie na tytułowy temat.

SŁOWA KLUCZOWE: międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych, zakazane bronie, gaz łzawiący, oślepiająca broń laserowa, broń autonomiczna

SAFETY OF SOLDIERS. SHOULD TEAR GAS AND BLINDING LASER WEAPONS BE LEGAL WEAPONS? REMARKS IN LIGHT OF THE TECHNOLOGICAL PROGRESS

ABSTRACT: International law of armed conflict governs the conduct of hostilities and includes rules designed to ensure "humanizing" military actions. One of these principles is the prohibition of causing unnecessary suffering of soldiers. Based on this principle many prohibitions on the use of certain types of weapons were introduced to treaty law of armed conflict, for example chemical weapons, biological weapons, anti-personal landmines, cluster bombs and blinding laser weapons. Some of these prohibitions are challenged especially given the technological and medical development. Questions are asked, including "is it better to be dead or blind?" which are an argument in favor of regulating the use of certain weapons and not their complete ban, as in the case of blinding laser weapons, which applies to this

[1] Agnieszka Szpak – doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK w Toruniu.
[2] Nicolaus Copernicus University in Toruń.

question. The article presents arguments for and against prohibiting the use of above all blinding laser weapons and tear gas. On this basis, the reader will be able to form an opinion on the title topic.

KEY WORDS: international law of armed conflict, prohibited weapons, tear gas, blinding laser weapons, autonomous weapons

WPROWADZENIE

W międzynarodowym prawie konfliktów zbrojnych (międzynarodowym prawie humanitarnym) obowiązuje zasada niezadawania niepotrzebnego cierpienia i nadmiernego okrucieństwa kombatantom[3] strony przeciwnej (żołnierzom i członkom sił nieregularnych, którzy spełniają określone warunki). Zasada ta oznacza, że „w każdym konflikcie zbrojnym prawo stron konfliktu do doboru metod i środków prowadzenia wojny nie jest nieograniczone. Zabronione jest stosowanie broni, pocisków i materiałów, a także metod prowadzenia wojny, które mogą powodować niepotrzebne cierpienia"[4]. Konkretyzacją tej zasady są traktatowe zakazy używania określonych rodzajów broni, takich jak m.in. broń chemiczna[5], broń biologiczna[6], miny przeciwpiechotne[7], oślepiająca broń laserowa[8] czy bomby kasetowe[9].

Ogólnym celem międzynarodowego prawa humanitarnego jest poprawa losu ofiar wojny, ulżenie ich cierpieniom, humanitaryzacja wojny (jakkolwiek paradoksalnie to brzmi,

---

[3] Prawo do statusu kombatanta mają przede wszystkim: „członkowie sił zbrojnych Strony w konflikcie, jak również członkowie milicji i oddziałów ochotniczych, stanowiących część tych sił zbrojnych; członkowie innych milicji i oddziałów ochotniczych, włączając w to członków zorganizowanych ruchów oporu, należących do jednej ze Stron w konflikcie i działających poza granicami lub w granicach własnego terytorium, nawet jeżeli to terytorium jest okupowane, pod warunkiem, że te milicje lub oddziały ochotnicze, włączając w to zorganizowane ruchy oporu, odpowiadają następującym warunkom: mają na czele osobę odpowiedzialną za swych podwładnych; noszą stały i dający się z daleka rozpoznać znak rozpoznawczy; jawnie noszą broń; przestrzegają w swych działaniach praw i zwyczajów wojny; członkowie regularnych sił zbrojnych, którzy podają się za podlegających rządowi lub władzy nie uznanym przez Mocarstwo zatrzymujące" – art. 4 III *Konwencji genewskiej o traktowaniu jeńców wojennych z 12 sierpnia 1949 r.,* [w:] Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik. Kombatantem jest ogólnie osoba, która ma prawo brać bezpośredni udział w działaniach zbrojnych i za sam ten fakt nie podlega karze.

[4] Art. 35 *I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r.* [w:] Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik. Już art. 22 regulaminu haskiego z 1907 r. stanowił, że „strony wojujące nie mają nieograniczonego prawa wyboru środków szkodzenia nieprzyjacielowi" - *IV Konwencja haska o prawach i zwyczajach wojny na lądzie z załączonym do niej Regulaminem praw i zwyczajów wojny na lądzie z 18 października 1907 r.* [w:] Dz. U. z 1927 r., nr 21, poz. 161.

[5] *Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów* z 1993 r. [w:] Dz. U. z 1999 r., nr 63, poz. 703, załącznik.

[6] *Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu* z 1972 r. [w:] Dz. U. z 1976r., nr 1, poz. 1 , załącznik.

[7] *Konwencja ottawska o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu* z 1997 r. [w:] Dz. U. z 2013 r., nr 323.

[8] *Protokół IV w sprawie oślepiającej broni laserowej do Konwencji o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki* z 1995 r. [w:] Dz. U. z 2007 r., nr 215, poz. 1583.

[9] *Konwencja o zakazie używania, prowadzenia badań, produkcji, nabywania, składowania, przechowywania lub przekazywania broni kasetowej* z 2008 r. na stronie internetowej: http://www.un.org/disarmament/content/slideshow/ccm/ (08.12.2015).

gdyż z definicji wojna to zaprzeczenie humanitaryzmu). Cel ten można bardziej szczegółowo określić jako „ograniczenie prawa stron konfliktów zbrojnych międzynarodowych i niemiędzynarodowych do stosowania metod i środków walki celem ochrony osób i dóbr przed skutkami tych konfliktów" bądź „zmniejszenie ludzkiego bólu i cierpienia będących rezultatem konfliktów zbrojnych"[10].

Niedawno rozpoczęła się dyskusja nad zasadnością obowiązywania zakazów stosowania niektórych broni, np. bomb kasetowych[11], min przeciwpiechotnych czy wskazanych w tytule gazów łzawiących i oślepiającej broni laserowej. W dyskusji tej podnoszone były argumenty o bezzasadności takich zakazów oraz o bardziej „humanitarnym" charakterze pewnych zakazanych broni takich np. jak oślepiająca broń laserowa i gaz łzawiący w porównaniu do innych legalnych broni. Powodem rozpoczęcia tej debaty była wiadomość, ogłoszona pod koniec 2014 r. przez amerykańską marynarkę wojenną, że broń laserowa o wartości 40 milionów dolarów jest gotowa do użycia w celach defensywnych (została zamontowana na okręcie *USS Ponce*). Podano, że laser ma być stosowany przeciwko statkom powietrznym i małym jednostkom morskim, które nie są w stanie uciec przed skoncentrowaną wiązką światła[12].

W dalszej części opracowania skupię się na dwóch rodzajach broni – oślepiającej broni laserowej i gazie łzawiącym. Przedstawię argumenty zwolenników i przeciwników ich stosowania wraz ze wskazaniem szerszego tła dyskusji odnoszącej się do postępującego rozwoju technologicznego, który pozwala na udoskonalenie ww. rodzajów broni, co w efekcie umożliwia ich użycie zgodnie z międzynarodowym prawem konfliktów zbrojnych. Problem badawczy obejmuje kwestię zasadności wprowadzenia i utrzymywania zakazów stosowania w działaniach zbrojnych gazu łzawiącego i oślepiającej broni laserowej. Celem badawczym jest określenie uzasadnienia wprowadzenia takich zakazów oraz wskazanie czy to uzasadnienie i potrzeba kontynuacji wyżej wymienionych zakazów są nadal aktualne. Podstawowe pytania badawcze brzmią – czy używanie oślepiającej broni laserowej i gazu łzawiącego może być zgodne z celem międzynarodowego prawa humanitarnego? Czy nie jest to broń zadająca zbędne cierpienie? Czy zapewni większe bezpieczeństwo żołnierzom? Czy stworzenie jednego wyjątku od używania broni chemicznej – jak w przypadku gazu łzawiącego – nie pociągnie za sobą tworzenia kolejnych i doprowadzi do podważenia całego zakazu używania broni chemicznej?

---

[10] A. Szpak, *Międzynarodowe prawo humanitarne*, Toruń 2014, s. 35-36; *Vide ICRC Fact Sheet*, *What is international humanitarian law*, 31 grudnia 2014 r., *ICRC Fact Sheet, What is international humanitarian law,* https://www.icrc.org/en/document/what-international-humanitarian-law (09.12.2015).

[11] W tym miejscu należy zauważyć, że *Konwencja o zakazie używania, prowadzenia badań, produkcji, nabywania, składowania, przechowywania lub przekazywania broni kasetowej* nie zakazała wszystkich bomb kasetowych, a jedynie kaseta zwierająca więcej niż 10 pod-amunicji i każda z ich musi ważyć mniej niż 4 kg i nie jest wyposażona w mechanizm do wykrycia i atakowania konkretnego celu wojskowego oraz nie została wyposażona w mechanizm samo-zniszczenia lub samo-dezaktywacji. Jeśli *a contrario* te warunki nie są spełnione to taka broń nie jest zakazana (art. 1 ust. 2).

[12] Ch.J. Dunlap Jr., *Is it Really Better to be Dead than Blind?*, Just Security, 13 stycznia 2015 r., https://www.justsecurity.org/19078/dead-blind/ (08.12.5015). *Vide* J. Moll, *Przeprowadzono pierwszy test broni laserowej, montowanej na pojazdach*, 16 grudnia 2013 r., http://tylkonauka.pl/wiadomosc/ przeprowadzono-pierwszy-test-broni-laserowej-montowanej-pojazdach (09.12.2015).

ARGUMENTY ZA I PRZECIW UŻYCIU OŚLEPIAJĄCEJ BRONI LASEROWEJ

Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych nie zakazuje broni laserowej w ogóle, lecz jedynie tej, której głównym lub jedynym efektem działania jest trwała ślepota (stosowanie wobec nieuzbrojonego oka). Oślepienie będące przypadkowym lub ubocznym skutkiem prawnie dozwolonego wojskowego zastosowania lasera nie jest objęte zakazem. Używanie oślepiającej broni laserowej, powszechnie uważanej za środek powodujący niepotrzebne cierpienie, jest zakazane na mocy Protokołu IV (z 1995 r.) do Konwencji o zakazie lub ograniczeniu używania pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub za posiadające niekontrolowane skutki (z 1980 r.)[13]. Protokół IV jest przy tym jednym z nielicznych przypadków aktu normatywnego, który zakazuje użycia broni zanim została użyta.

Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK) uważa, że skutkiem utraty wzroku jest poważna niepełnosprawność i prawie zupełne uzależnienie od innych osób. Wzrok dostarcza 80-90 proc. stymulacji sensorycznej, dlatego też jego utrata sprawia, że dana osoba praktycznie nie może pracować ani prowadzić samodzielnego życia. To z kolei prowadzi zwykle do spadku poczucia własnej wartości i depresji. Według danych MKCK, 60 proc. osób rannych na wojnie zostaje wyleczonych, lecz w przypadku oślepiającej broni laserowej powrót do zdrowia jest niemożliwy, a żadna proteza nie przywróci wzroku[14]. Są to argumenty przemawiające za obecnie obowiązującym zakazem.

Z kolei Charles J. Dunlap Jr., który reprezentuje stanowisko przeciwne, kwestionuje to uzasadnienie wskazując, że innego zdania są ludzie niewidomi, którzy są w stanie prowadzić szczęśliwe i produktywne życie[15]. Pyta w tym kontekście czy naprawdę lepiej jest być martwym niż niewidomym? Ten argument MKCK rzeczywiście można uznać za nietrafny. Ponadto, obecny rozwój medycyny ma umożliwiać przywrócenie wzroku lub korzystanie z tzw. bionicznego oka[16]. Zdaniem Ch. J. Dunlapa Jr., lepszym rozwiązaniem jest przestrzeganie ogólnych zasad międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych niż zakazywanie pewnych rodzajów broni, których użycie ma mniej drastyczne skutki, gdyż nie powoduje śmierci. Wprowadzając takie zakazy kierowano się raczej emocjami, a nie logiką i nauką[17].

---

[13] *Protokół IV w sprawie oślepiającej broni laserowej do Konwencji o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki* z 1995 r. [w:] Dz. U. z 2007 r., nr 215, poz. 1583.

[14] ICRC, *Blinding laser weapons: questions and answers*, 16 listopada 1994 r., https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jmcz.htm (08.12.2015).

[15] Ch.J. Dunlap Jr., *Is it Really…*, *op. cit*.

[16] *Ibidem*; *Vide* C. Lok, *Curing blindness: Vision quest*, 10 września 2014 r., http://www.nature.com/news/curing-blindness-vision-quest-1.15875; *NC's first bionic eye recipient sees for first time in 33 years,* 7 października 2014 r., https://www.dukemedicine.org/blog/ncs-first-bionic-eye-recipient-sees-first-time-33-years (08.12.2015).

[17] Ch.J. Dunlap Jr., *Guest Post: To Ban New Weapons or Regulate Their Use?,* Just Security, 3 kwietnia 2015 r., https://www.justsecurity.org/21766/guest-post-ban-weapons-regulate-use/ (08.12.2015).

Jednak, jak słusznie wskazuje K. Geoghegan, w latach 80. i 90. prowadzono prace nad stworzeniem oślepiającej broni laserowej obok, a nie zamiast, innych broni[18]. Ponadto, istniały i wciąż istnieją obawy, że – ze względu na łatwość i niski koszt jej nabycia – oślepiająca broń laserowa mogłaby się szybko rozprzestrzenić, w tym również wśród aktorów niepaństwowych (włączając w to terrorystów)[19]. Szczególnie trafny wydaje się argument wskazujący, że oślepiająca broń laserowa miałaby zostać użyta obok już istniejących broni, a nie zamiast nich. W konsekwencji, dopuszczalność użycia takiej broni powiększyłaby zatem arsenał środków szkodzenia nieprzyjacielowi, a nie doprowadziłoby do bardziej humanitarnych skutków dla jej ofiar. Zdaniem Ch. J. Dunlapa Jr., tego typu zakazy skutkują szukaniem alternatyw w postaci np. bomby termobarycznej[20]. Czy jednak rzeczywiście jest tak, że gdyby tych zakazów nie było to nie prowadzono by prac nad nowymi broniami typu bomba termobaryczna? Należy mieć co do tego co najmniej poważne wątpliwości.

CZY PRZYPADEK GAZU ŁZAWIĄCEGO JEST SZCZEGÓLNY?

Emocje miały również być jedną z przesłanek przyjęcia zakazu stosowania na wojnie gazu łzawiącego[21]. Użycie tego gazu jest natomiast dozwolone w prawie wewnętrznym większości państw jako środka kontroli zamieszek.

Protokół genewski z 1925 r. dotyczący zakazu używania na wojnie gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków bakteriologicznych zabronił używania na wojnie wyżej wymienionych środków. Zwrócono jednak uwagę, iż zakaz używania gazów łzawiących na wojnie nie oznacza, że nie można użyć takich gazów dla utrzymania porządku wewnętrznego. Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów z 1993 r. wskazuje, że pewne związki chemiczne nie muszą być niszczone, pod warunkiem, że służą celom niezabronionym przez Konwencję. Cele te obejmują m.in.: cele utrzymania porządku publicznego, włączając w to uśmierzanie rozruchów wewnętrznych (np. gaz łzawiący)[22].

---

[18] K. Geoghegan, *On the Utility of Weapon Bans and Restrictions – Anti-personnel Mines, Cluster Munitions and Blinding Lasers*, InterCross, 5 listopada 2015 r., http://intercrossblog.icrc.org/blog/on-the-utility-of-weapon-bans-and-restrictions-blinding-lasers-cluster-munitions-and-anti-personnel-mines#sthash.oEUMqkuM.dpbs= (08.12.2015).

[19] *Ibidem*.

[20] Ch.J. Dunlap Jr., *Guest Post: To Ban New Weapons..., op. cit.* Broń termobaryczna jest inaczej nazywana bronią próżniową. Jej działanie "polega na rozpyleniu w powietrzu materiału wybuchowego przy pomocy małego ładunku, a następnie zainicjowanie jego eksplozji. Bomba zawiera ładunek lotnej cieczy (węglowodory, tlenek etylenu, tlenek propylenu i inne) lub stałego materiału wybuchowego w postaci bardzo drobnego proszku, czasem również rozdrobnionego metalu. Pierwszy zapalnik w postaci małego ładunku wybuchowego powoduje rozerwanie skorupy bomby i rozpylenie głównego ładunku wybuchowego w powietrzu. Po krótkim czasie (kilka milisekund) potrzebnym na powstanie aerozolu drugi zapalnik powoduje eksplozję tak powstałej chmury" – *Vide* Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Bomba_paliwowo-powietrzna#Dzia.C5.82anie_bomby oraz *Thermobaric Explosive*, Global Security, http://www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/thermobaric.htm (01.05.2016).

[21] *Ibidem*.

[22] Art. II ust. 9 lit. d *Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów* z 1993 r.

Możliwe zastosowanie gazu łzawiącego w czasie konfliktu zbrojnego obejmuje wywabienie żołnierzy strony przeciwnej z ich kryjówek, aby następnie wziąć ich do niewoli. Charles J. Dunlap Jr. podaje przykład starcia amerykańsko – irackiego w czasie pierwszej wojny w Iraku w 1991 r., kiedy Amerykanie użyli czołgów z pługami przeciwko Irakijczykom znajdującym się w okopach i zakopali ich żywcem. Trzeba nadmienić, że działanie to było zgodne z międzynarodowym prawem konfliktów zbrojnych. Przywołany badacz pyta: co jest lepsze – zostać żywcem zakopanym czy tymczasowo unieszkodliwionym przez gaz łzawiący?[23]

Natomiast MKCK wskazuje, że użycie gazu łzawiącego podczas I wojny światowej doprowadziło do eskalacji i zastosowania innych środków chemicznych, np. gazu musztardowego. To samo miało miejsce w Jemenie w latach 60. XX w. i podczas wojny Iraku z Iranem w latach 80. XX w. Proces ten nie był – zdaniem MKCK – nieunikniony, ale można go było przewidzieć. Podczas wojny w Wietnamie również użyto gazu łzawiącego, jednak jako środka zwiększającego skuteczność i śmiertelność zastosowania innych broni, a nie zamiast nich[24].

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że problemem nie jest gaz łzawiący sam w sobie, tylko sposób jego zastosowania. Kluczowe w takich przypadkach jest przestrzeganie w dobrej wierze zasad i reguł międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych. Wydaje się, że MKCK uważa, że skoro walczący nie używają pewnych broni w sposób zgodny z międzynarodowym prawem konfliktów zbrojnych to należy ich w ogóle zakazać. W takich przypadkach problemem jest nastawienie stron walczących, które świadomie naruszają prawo międzynarodowe. Podobnie stwierdza Ch. J. Dunlap Jr.[25] Opracowanie norm traktatowych dotyczących zakazów użycia min przeciwpiechotnych i bomb kasetowych było przede wszystkim uzasadnione faktem, że ofiarami zastosowania tych broni były głównie osoby cywilne. Poza tym zawsze, kiedy broń nie jest wyraźnie zakazana, pojawiają się wątpliwości czy z podstawowych zasad międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych można wydedukować stosowny zakaz. Dotyczy to na przykład broni jądrowej. Co prawda, międzynarodowe prawo humanitarne zakazuje stosowania metod i środków walki powodujących nadmierne cierpienia, a w konsekwencji, jeżeli określona broń spełnia te kryteria nie powinna być stosowana, nawet jeżeli nie istnieje prawny zakaz jej użycia, jednak w praktyce wątpliwości wciąż pozostają. Nie ma analogicznego do zakazu broni chemicznej i biologicznej traktatu o zakazie broni jądrowej, a w konsekwencji do dzisiaj poglądy na temat legalności użycia tej broni (w sposób zgodny z prawem konfliktów zbrojnych) są podzielone. Wyraźny zakaz stosowania broni jądrowej rozwiałby wszystkie wątpliwości w tym zakresie.

---

[23] Ch.J. Dunlap Jr., *Guest Post: To Ban New Weapons…,op. cit.*

[24] K. Geoghegan, *On the Utility of…, op. cit.*

[25] Ch.J. Dunlap Jr., *Guest Post – A Better Way to Protect Civilians and Combatants than Weapons Bans: Strict Adherence to the Core Principles of the Law of War*, InterCross, 1 grudnia 2015 r., *Guest Post – A Better Way to Protect Civilians and Combatants than Weapons Bans: Strict Adherence to the Core Principles of the Law of War* (08.12.2015).

Wśród argumentów przemawiających za używaniem gazu łzawiącego w czasie działań wojennych, wskazuje się, że gaz łzawiący używany współcześnie dla tłumienia zamieszek i kontrolowania tłumu to zupełnie inna substancja chemiczna niż ta zastosowana podczas I wojny światowej. Wówczas był to bromek ksylilu, a dziś jest to 2-Chlorobenzylidenomalononitryl (CS). Ten drugi został wyprodukowany długo po I wojnie światowej (w latach 50. XX wieku) i był z sukcesem używany przez wiele lat przez służby odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego. CS jest popularny, gdyż jest skuteczny w kontrolowaniu niebezpiecznych sytuacji bez potrzeby używania siły śmiercionośnej[26]. Wydaje się, że jedynym możliwym zastosowaniem dla gazu łzawiącego na polu walki jest jego użycie w celu unieszkodliwienia nieprzyjaciela, następnie wzięcie go do niewoli np. gaz mógłby posłużyć do wywabienia żołnierzy z tuneli lub innej kryjówki.

Z kolei wśród kontrargumentów podaje się, że nawet gaz łzawiący CS może być śmiercionośny, w przypadku zastosowania go wobec osób starszych, chorych oraz tych, którzy nie są w stanie opuścić miejsca rozpylenia gazu. Ponadto, nie ma pewności, że nieprzyjaciel zastosuje taki rodzaj gazu łzawiącego (o odpowiednim stężeniu komponentów)[27]. Dlatego też G. Bunn wskazuje, że trudno jest nakreślić wyraźną granicę miedzy dozwolonymi a zakazanymi gazami, stąd potrzebny jest całkowity zakaz, obejmujący gaz łzawiący[28].

Wykorzystanie gazu łzawiącego przez Amerykanów w wojnie wietnamskiej jest jaskrawym przykładem niewłaściwego zastosowania tej substancji chemicznej. Gaz łzawiący nie był stosowany jako bardziej „humanitarna" broń, lecz jako broń konwencjonalna o śmiercionośnych skutkach. Po wywabieniu przeciwnika nie brano go do niewoli, lecz uśmiercano[29]. Takie postępowanie było pogwałceniem prawa konfliktów zbrojnych, które zakazuje ranienia lub zabijania osób *hors de combat*, a za takie należy uznać żołnierzy strony przeciwnej obezwładnionych lub też unieszkodliwionych przez działanie gazu łzawiącego. Przypadek ten raz jeszcze wskazuje, że problemem jest respektowanie zasad i reguł międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, gdyż każda legalna broń może zostać zastosowana w sposób sprzeczny z prawem.

PODSUMOWANIE

W doktrynie czasami zauważa się, że zakazy pewnych rodzajów broni opierają się na rozumieniu technologii „zamrożonej w czasie", w którym zostały one sformułowane. Bardzo szybko mogą się one okazać nieaktualne i blokować rozwój nowych nie-śmiercionośnych technologii lub technologii o niskiej śmiertelności[30]. Wskazuje się, że międzynarodowe

[26] Ch.J. Dunlap Jr., *Guest Post – A Better Way …, op. cit.*; J. E. Mills, *Chemical Warfare*, „Foreign Affairs" nr 10 1931-1932, s. 444.
[27] L. Craig Johnstone, *Ecoside and the Geneva Protocol*, „Foreign Affairs" nr 49 1970-1971, s. 716.
[28] G. Bunn, *The Banning of Poison Gas and Germ Warfare: The U.N. Role*, „American Society of International Proceedings", nr 64 1970, s. 197.
[29] L. Craig Johnstone, *op.cit.*, s. 719; G. Bunn, *op. cit.*, s. 197.
[30] Ch.J. Dunlap Jr., *Guest Post – A Better Way…, op. cit.*

prawo konfliktów zbrojnych powinno być „technologicznie agnostyczne", to znaczy otwarte na nowe możliwości. Zgodnie z tym poglądem, zakazywanie używania określonej broni, która może zostać użyta zgodnie z podstawowymi zasadami międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, skłania do wynalezienia nowych legalnych broni, być może nawet bardziej niszczących (śmiercionośnych)[31]. Wydaje się jednak, że ten argument nie jest słuszny, dlatego że prace nad nowymi broniami są i będą prowadzone bez względu na obowiązujące obecnie zakazy. Gdyby używanie np. oślepiającej broni laserowej było legalne nie spowodowałoby to zaprzestania takich prac ani wyeliminowania z arsenału broni śmiercionośnych czy bardziej niszczących. Taka broń była by zwyczajnie używana obok, a nie zamiast broni dopuszczalnej dzisiaj.

W kontekście rozwoju technologii warto wspomnieć, że obecnie trwa również żywa i ciekawa debata na temat uregulowania używania broni autonomicznej (obrazowo określanej jako roboty zabójcy). Aby użycie broni autonomicznych było zgodne z międzynarodowym prawem konfliktów zbrojnych, broń taka musiałaby posiadać ludzkie cechy, których z zasady posiadać nie może. W szczególności, taka broń nie dysponuje „świadomością sytuacyjną"[32] i nie jest w stanie rozpoznać intencji ludzi. W skomplikowanych warunkach współczesnych konfliktów zbrojnych taka broń nie jest w stanie rozróżniać osób cywilnych od kombatantów oraz ocenić czy atak na dany cel wojskowy jest zgodny z zasadą proporcjonalności. Samo to wystarczy dla uznania zastosowania takich broni za naruszające międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych i jako takie nielegalne. Ich użycie stanowiłoby zagrożenie przede wszystkim dla osób i ludności cywilnej[33]. Mimo że w pełni autonomiczne bronie jeszcze nie zostały wyprodukowane, to nie jest to jednak całkowite *science-fiction*[34]. Technologia rozwija się bardzo szybko i w przyszłości na polach bitew mogą pojawić się zautomatyzowane, autonomiczne roboty. Dlatego tak ważny byłby traktatowy zakaz prowadzenia prac, produkowania i wykorzystywania broni w pełni autonomicznych. Dzięki takiemu traktatowi sytuacja stawałaby się jasna[35]. Naturalnie należy pozostawić możliwość budowania autonomicznych robotów, lecz nie w taki sposób, aby w pełni samodzielnie zabijały ludzi. Ponadto, w dniach 14-16 maja 2014 r. broń autonomiczna była przedmiotem spotkania nieformalnej grupy roboczej w ramach Konwencji o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne

[31] *Ibidem*.

[32] M. Bucholc, *Użycie bezzałogowych aparatów latających w sytuacji konfliktu zbrojnego. Wybrane aspekty z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego" 2012, nr 3, s. 179

[33] Tak też: B. Docherty, *Losing Humanity. The Case against Killer Robots* (raport International Human Rights Clinic i Human Rights Watch, 2012), s. 36; http://www.hrw.org/reports/2012/11/19/losing-humanity-0 (08.12.2015).

[34] *Vide* L. McCauley, *'Historic' Drone Landing Paves Way for 'Killer Robots' Anytime, Anywhere*, http://www.commondreams.org/headline/2013/07/10-8 (08.12.2015).

[35] Należy zauważyć, że od kilku lat na rzecz zakazu działa *International Committee for Robot Arms Control*. *Vide* strona internetowa Komitetu: http://icrac.net/.

cierpienia lub mające niekontrolowane skutki z 1980 r.[36] Dyskusja nad możliwymi konsekwencjami zastosowania broni autonomicznej oraz możliwością jej zastosowania zgodnie z międzynarodowym prawem konfliktów zbrojnych jest w pewnym stopniu analogiczna do tej dotyczącej oślepiającej broni laserowej.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty za i przeciw zakazywania pewnych rodzajów broni, zwłaszcza w kontekście trwającego postępu technologicznego być może należałoby rozważyć zasadność i sensowność zalegalizowania użycia na wojnie gazu łzawiącego. Pojawia się tu jednak zastrzeżenie co do wyraźnego oddzielania tego środka od zakazanej broni chemicznej oraz kwestia respektowania podstawowych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego, takich jak zasada rozróżnienia, konieczności wojskowej czy niezadawania niepotrzebnego cierpienia kombatantom. Ogromną rolę do odegrania miałaby edukacja i rozpowszechnianie znajomości międzynarodowego humanitarnego[37]. Jak słusznie zauważa M. Marcinko, „zapewne lepsza znajomość norm prawnych nie rozwiąże wszystkich problemów, które doprowadziły do konfliktu, ale może złagodzić jego najstraszniejsze następstwa”[38].

W tym miejscu należy odnieść się do określonego we wprowadzeniu problemu i celu badawczego. Z powyższych rozważań wydaje się jednak wynikać potrzeba kontynuacji zakazów stosowania gazu łzawiącego i oślepiającej broni laserowej. W odniesieniu do tego pierwszego, praktyka (wskazane w tekście przykłady jego użycia) wskazuje, że użycie gazu łzawiącego nie przyczyniło się do zwiększenia bezpieczeństwa żołnierzy w działaniach wojennych. Jako że oślepiająca broń laserowa nie została zastosowana nie można w tym zakresie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Doświadczenie uczy, że strony wojujące wykorzystają możliwy arsenał dostępnych i legalnych środków szkodzenia nieprzyjacielowi. Gaz łzawiący był wykorzystywany raczej dla wzmocnienia śmiercionośnego oddziaływania

---

[36] A.A. Ghanem, *Guest Post: Remarks on the Holy See's Statement on Weaponized Drones, Just Security*,03.12.2013 r., http://justsecurity.org/2013/12/03/statement-holy-see-weaponized-drones/ (09.12.2015). Na marginesie Autor postu jest *attaché* ds. rozbrojenia i spraw bezpieczeństwa Stolicy Apostolskiej w misji w Genewie. W innym poście zamieszczonym na blogu *Just Security* S. Knuckey zauważa, że pierwsze oświadczenie Stolicy Apostolskiej dotyczące dronów i broni autonomicznej z dnia 3 grudnia 2013 r. łączy drony z bronią autonomiczną, ponieważ związane są z nimi podobne wyzwania prawne i etyczne. *Vide* S. Knuckey, *Introduction to the Holy See's Statement on Weaponized Drones*, post z dnia 3.12.1013 r., http://justsecurity.org/2013/12/03/knuckey-holy-see-statement-weaponized-drones/ (09.12.2015). Szerzej na temat legalności użycia broni autonomicznej *Vide* A. Szpak, *Broń autonomiczna w międzynarodowym prawie humanitarnym*, „Studia Prawnicze” nr 2 (2013), s. 117-134

[37] Zgodnie z art. 47/48 wspólnym dla I i II Konwencji genewskiej, „Wysokie Umawiające się Strony zobowiązują się jak najszerzej rozpowszechniać w swych krajach, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, tekst niniejszej Konwencji, a zwłaszcza włączyć jego studiowanie do programów szkolenia wojskowego, i o ile to możliwe również do programów szkolnictwa cywilnego, aby w ten sposób zasady jej były znane całej ludności, a przede wszystkim walczącym siłom zbrojnym, personelowi sanitarnemu i kapelanom”. Art. 127 i 144 odpowiednio III i IV Konwencji genewskiej zawierają dodatkowo ustęp 2. Stosownie do art. 127: „Władze wojskowe lub inne, które w czasie wojny ponosić będą odpowiedzialność za jeńców wojennych, powinny posiadać tekst Konwencji i otrzymać specjalne wyjaśnienia co do jej postanowień”. Na mocy art. 144: „Władze cywilne, wojskowe, policyjne lub inne, które w czasie wojny ponosić będą odpowiedzialność za osoby podlegające ochronie, powinny posiadać tekst Konwencji i otrzymać specjalne wyjaśnienia co do jej postanowień”. Tekst czterech Konwencji genewskich [w:] Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik.

[38] M. Marcinko, P. Łubiński, *Wybrane zagadnienia z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego*, Kraków 2009, s. 41.

innych środków i metod prowadzenia działań zbrojnych. Można więc przypuszczać, że legalizacja w działaniach wojennych gazu łzawiącego i oślepiającej broni laserowej spowodowałaby stosowanie tych środków obok, a nie zamiast innych bardziej niszczących i śmiercionośnych broni. Ponadto, istnieje także ryzyko pozyskania i wykorzystania np. oślepiającej broni laserowej przez terrorystów, którzy nie przestrzegają zasad międzynarodowego prawa humanitarnego. W konsekwencji utrzymanie *status quo* wydaje się najrozsądniejszym rozwiązaniem.

BIBLIOGRAFIA

Bucholc Martyna. 2012. „Użycie bezzałogowych aparatów latających w sytuacji konfliktu zbrojnego. Wybrane aspekty z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego". Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego Nr 3: 169-181.

Bunn George. 1970. „The Banning of Poison Gas and Germ Warfare: The U.N. Role". American Society of International Proceedings Nr 64: 194-199.

Docherty Bonnie. 2012. Losing Humanity. The Case against Killer Robots (raport International Human Rights Clinic i Human Rights Watch) W http://www.hrw.org/reports/2012/11/19/losing-humanity-0.

Dunlap Charles Jr. 2015. Guest Post – A Better Way to Protect Civilians and Combatants than Weapons Bans: Strict Adherence to the Core Principles of the Law of War W http://intercrossblog.icrc.org/blog/guest-post-a-better-way-to-protect-civilians-and-combatants-than-weapons-bans-strict-adherence-to-the-core-principles-of-the-law-of-war#sthash.WcglrPyo.dpbs=.

Dunlap Charles Jr. 2015. Guest Post: To Ban New Weapons or Regulate Their Use? W https://www.justsecurity.org/21766/guest-post-ban-weapons-regulate-use/;

Dunlap Charles Jr. 2015. Is it Really Better to be Dead than Blind? W https://www.justsecurity.org/19078/dead-blind/.

Geoghegan Kelly. 2015. On the Utility of Weapon Bans and Restrictions – Anti-personnel Mines, Cluster Munitions and Blinding Lasers W http://intercrossblog.icrc.org/blog/on-the-utility-of-weapon-bans-and-restrictions-blinding-lasers-cluster-munitions-and-anti-personnel-mines#sthash.oEUMqkuM.dpbs=.

Ghanem Antione Abi. 2013. Guest Post: Remarks on the Holy See's Statement on Weaponized Drones W http://justsecurity.org/2013/12/03/statement-holy-see-weaponized-drones/.

ICRC Fact Sheet, What is international humanitarian law. 2014. W https://www.icrc.org/en/document/what-international-humanitarian-law.

ICRC. Blinding laser weapons: questions and answers. 1994. W https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jmcz.htm.

Johnstone L. Greig. 1970-1971. „Ecoside and the Geneva Protocol". Foreign Affairs Nr 49: 711-720.

Knuckey Sarah. 2013. Introduction to the Holy See's Statement on Weaponized Drones W http://justsecurity.org/2013/12/03/knuckey-holy-see-statement-weaponized-drones/.

Lok Corie. 2014. Curing blindness: Vision quest W http://www.nature.com/news/curing-blindness-vision-quest-1.15875.

Marcinko Marcin, Łubiński Piotr. 2009. „Wybrane zagadnienia z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego". Kraków: Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej;

McCauley Lauren. 2013. 'Historic' Drone Landing Paves Way for 'Killer Robots' Anytime, Anywhere W http://www.commondreams.org/headline/2013/07/10-8.

Mills James E. 1931-1932. „Chemical Warfare". Foreign Affairs Nr 10 (1931-1932): 444-452.

Moll John. 2013. Przeprowadzono pierwszy test broni laserowej, montowanej na pojazdach W http://tylkonauka.pl/wiadomosc/przeprowadzono-pierwszy-test-broni-laserowej-montowanej-pojazdach.

Szpak Agnieszka. 2013. „Broń autonomiczna w międzynarodowym prawie humanitarnym". Studia Prawnicze Nr 2: 117-134.

Szpak Agnieszka. 2014. „Międzynarodowe prawo humanitarne". Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.

Thermobaric Explosive. Global Security. W http://www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/thermobaric.htm.

CHRONOLOGICZNY WYKAZ DOKUMENTÓW

IV Konwencja haska o prawach i zwyczajach wojny na lądzie z załączonym do niej Regulaminem praw i zwyczajów wojny na lądzie z 18 października 1907 r. Dz. U. z 1927 r., nr 21, poz. 161.

Konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny [w:] Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik.

Rezolucja nr 1652 (XVI) z 1961 r. W http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/16;

I Protokół dodatkowego do Konwencji genewskich dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r. Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.

Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu z 1972 r. Dz. U. z 1976 r., nr 1, poz. 1 , załącznik.

Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów z 1993 r. Dz. U. z 1999 r., nr 63, poz. 703, załącznik.

Konwencja ottawska o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu z 1997 r. Dz. U. z 2013 r., nr 323.

Protokół IV w sprawie oślepiającej broni laserowej do Konwencji o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki z 1995 r. Dz. U. z 2007 r., nr 215, poz. 1583.

Opinia doradcza w sprawie legalności groźby lub użycia broni jądrowej, 1996 r. W http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4.

Konwencja o zakazie używania, prowadzenia badań, produkcji, nabywania, składowania, przechowywania lub przekazywania broni kasetowej z 2008 r. W http://www.un.org/disarmament/content/slideshow/ccm/.

Jacek BAJOREK[1]

Instytut Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji[2]

jacek.bajorek@izbi.pl

OCHRONA I BEZPIECZEŃSTWO DANYCH OSOBOWYCH W ORGANIZACJI

ABSTRAKT: Obecnie obowiązujące przepisy prawa regulują kwestie dopuszczalności przetwarzania danych osobowych w systemach teleinformatycznych oraz określają odpowiednie poziomy ochrony tych informacji. Zobowiązanym do ochrony danych osobowych, w każdej organizacji przetwarzającej dane osobowe, jest administrator danych osobowych, który może wyznaczyć administratora bezpieczeństwa informacji do realizacji tych zadań.

SŁOWA KLUCZOWE: administrator, bezpieczeństwo, dane osobowe, ochrona, polityka, poufność

PROTECTION AND SECURITY OF PERSONALLY IDENTIFIABLE INFORMATION IN ORGANIZATION

ABSTRACT: The current laws govern the admissibility of the personal data processing in ICT systems and determine appropriate levels of protection of such information. Entrusted with the protection of personal data, in any organization processing personal data, is the administrator of personal data, who can determine the information security administrator to carry out these tasks.

KEY WORDS: administrator, confidentiality, personally identifiable information, politics, protection, security

WPROWADZENIE

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie głównego nurtu rozwiązań z zakresu bezpieczeństwa danych osobowych, przetwarzanych przy użyciu systemów informatycznych w administracji, tj. zapewnienia przez organizację odpowiednich procedur i praktyk

---

[1] Jacek Bajorek – magister, absolwent Wyższej Szkoły Zarządzania. Doświadczony Administrator Bezpieczeństwem Informacji oraz Audytor Wewnętrzny Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji zgodnie z ISO/IEC 27001. Aktualnie pełni funkcję Dyrektora Generalnego w Instytucie Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Doradza w zakresie Bezpieczeństwa Informacji w instytucjach samorządowych i prowadzi wykłady w zakresie bezpieczeństwa informacji i technologii informacyjnej w Wyższej Uczelni. Posiada *Certified Internal Controls Auditor* (CICA), Certyfikat Audytora Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji zgodne z ISO/IEC 27001, Certyfikat, Certyfikat Administratora Bezpieczeństwa Informacji TUV Hessen oraz dyplom Trenera Certyfikowanego umiejętności miękkich. Autor licznych artykułów prasowych, wykładów i szkoleń z zakresu norm ISO 27001, systemów bezpieczeństwa informacji, oraz zarządzania ryzykiem

[2] Institute of Information Security Management.

niezbędnych dla zapewnienia poufności, integralności i rozliczalności przy przetwarzaniu danych oraz zapewnienia dokumentacji i ciągłości doskonalenia zabezpieczeń[3].

Obecnie systemy teleinformatyczne wspomagają działania niemal we wszystkich dziedzinach życia. Są wykorzystywane w każdej instytucji, zarówno dużej organizacji, jak i w małej firmie. Decydują o poziomie rozwoju państwa, a przede wszystkim jakości działania jego struktur organizacyjno-administracyjnych. Nasilenie działań przestępczych, skierowanych na kradzież i nielegalne wykorzystanie informacji w sieciach informatycznych, systematycznie wzrasta, tak jak wzrasta liczba dostępnych usług i wielkość zgromadzonych zasobów informacyjnych[4].

PODSTAWOWE ZASADY TWORZENIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Dokument określający politykę bezpieczeństwa organizacji winien zawierać:

- Mechanizm umożliwiający współużytkowanie informacji,
- Oświadczenie o intencjach kierownictwa, potwierdzające cele i zasady bezpieczeństwa informacji w odniesieniu do strategii i wymagań biznesowych,
- Strukturę wyznaczania celów stosowania zabezpieczeń, w tym strukturę szacowania i zarządzania ryzykiem,
- Krótkie wyjaśnienie polityki bezpieczeństwa, zasad, norm i wymagań zgodności mających szczególne znaczenie dla organizacji,
- Definicje ogólnych i szczególnych obowiązków w odniesieniu do zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym zgłaszania incydentów związanych z bezpieczeństwem informacji.

Odsyłacze do dokumentacji mogącej uzupełniać politykę, np. bardziej szczegółowych polityk bezpieczeństwa i procedur dotyczących poszczególnych systemów informatycznych lub zalecanych do przestrzegania przez użytkowników zasad bezpieczeństwa[5].

Za realizację polityki bezpieczeństwa ochrony danych osobowych odpowiedzialnymi są administratorzy, natomiast za zadania z zakresu opracowywania i realizacji taktyk odpowiadają administratorzy i użytkownicy Dane osobowe w organizacji są gromadzone, przechowywane, edytowane, archiwizowane w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach, zestawieniach oraz w innych zestawach i zbiorach ewidencyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych Agencji na dokumentach papierowych, jak również w systemach informatycznych na elektronicznych nośnikach informacji[6].

Za bezpieczeństwo danych osobowych przetwarzanych w systemach przetwarzania danych osobowych odpowiada administrator danych osobowych. Kierownicy komórek

[3] PN-ISO/IEC 27001:2007 Polski Komitet Normalizacyjny.
[4] L. Kępa, *Dane osobowe w firmie*, Warszawa 2012, s. 60.
[5] W.R. Wiewiórowski, *Prywatność pacjenta musi być chroniona*, „IT w Administracji" 2/2013, s. 11-12.
[6] L. Kępa, *Ochrona danych osobowych w praktyce*, Warszawa 2011, s. 99-109.

organizacyjnych obowiązani są zastosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednie do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a w szczególności powinni zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabraniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą utratą uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Administrator danych może wyznaczyć administratora bezpieczeństwa informacji, nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony. Prowadzi on dokumentację opisującą sposób przetwarzania danych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych.

Administrator bezpieczeństwa informacji jest zobowiązany do zapewnienia, poprzez zastosowanie odpowiednich środków i metod kontroli dostępu, iż wyłącznie autoryzowany personel ma dostęp do systemów informatycznych i tradycyjnych. Ponadto, w uzgodnieniu z kierownikami komórek organizacyjnych, określa warunki oraz sposób przydzielania użytkownikom kont i haseł. Administrator bezpieczeństwa informacji posiada bieżącą listę osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych.

Polityka bezpieczeństwa definiuje metody zapewniania odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa organizacji w związku z czym nie powinna zawierać szczegółów technicznych, które powinny być zawarte w opisie strategii i taktyk zapewniania bezpieczeństwa organizacji[7].

Każda organizacja ma pewną specyfikę, którą powinna uwzględniać polityka bezpieczeństwa. Bezkrytyczne kopiowanie elementów z polityk innych organizacji jest stanowczo odradzane. Oczywiście można wykorzystać w organizacji te elementy, które mają swoje uzasadnienie wynikające z teorii organizacji i zarządzania[8].

Główne elementy polityki bezpieczeństwa ochrony danych osobowych[9]:

- Określenie osób posiadających uprawnienia do kont w systemie informatycznym, istnienie kont typu „gość", uprawnienia do kont pracowników innych organizacji np. dostawców oprogramowania, konserwatorów oprogramowań itp.
- Określenie liczby osób korzystających z jednego konta (należy pamiętać nie tylko o pracownikach instytucji ale także o ich rodzinach, przyjaciołach itp.).
- Precyzyjne określenie warunków pozbawienia użytkownika prawa do korzystania z konta.
- Zdefiniowanie wymagań dotyczących identyfikowania haseł, przestrzegania ich anonimowości oraz okresów ich ważności.
- Określenie zasad przyłączania i korzystania z globalnej sieci komputerowej oraz określenie osób do tego uprawnionych. Określenie zakresu i zasad udostępniania informacji instytucji użytkownikom globalnej sieci komputerowej (np. przez www czy ftp).

[7] M. Polok, *Zarys prawa Bezpieczeństwo danych osobowych*, Warszawa 2008, s. 90-91.
[8] A. Grzelak, *Ochrona danych osobowych we współpracy państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości*, Warszawa 2015 s. 56.
[9] L. Kępa, *Dane osobowe…*, *op. cit.*, s. 201.

- Zobligowanie pracowników do wyrażenia zgody na wykonywanie przez administratorów czynności związanych z bezpieczeństwem informacji.
- Określenie zasad korzystania z połączeń modemowych z instytucją; opisanie zasad korzystania z systemu przez osoby znajdujące się w oddaleniu od niego (czy przez sieć globalną czy przez łącza telefoniczne).
- Określenie metod ochrony informacji o finansach i pracownikach organizacji.
- Określenie zasad sporządzania i przechowywania wydruków informacji dotyczących organizacji.
- Konieczność ciągłego dostosowywania polityki bezpieczeństwa do zmieniających się realiów organizacji.

Restrukturyzacja organizacji polegająca na zmianach struktury, wielkości zatrudnienia, systemów informatycznych lub otoczenia (np. rozwój globalnej sieci komputerowej i wzrost liczby związanych z nim zagrożeń) powinny być na bieżąco uwzględniane przy aktualizowaniu polityki bezpieczeństwa. Opracowywanie i realizacja polityki bezpieczeństwa ma ścisły związek ze sposobem zarządzania organizacją. Bezpieczeństwo organizacji zależy od zapewnienia ciągłości zadań w obszarze bezpieczeństwa jak również wymaga zabezpieczenia odpowiednich nakładów finansowych na ewentualne zagrożenia. Brak świadomości kierownictwa organizacji o zagrożeniach i potencjalnych stratach wynikających z procedur regulujących bezpieczeństwo informacji może przyczynić się do nadużyć a nawet przestępstw w obiegu informacji.

Aspekty prawne tworzenia Polityki Bezpieczeństwa Ochrony Danych Osobowych

Kierownictwo organizacji, wdrażając Politykę Bezpieczeństwa ODO wraz z towarzyszącymi jej aktami prawa wewnętrznego, spełniło wymóg ochrony informacji wynikający z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[10] oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych[11], jak również przepisów wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

Gwarancją sprawnej i skutecznej ochrony informacji jest zapewnienie odpowiedniego poziomu kultury ochrony informacji w Instytucji. Mając powyższe na względzie,

[10] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych Dz. U z 2002 r., nr 101, poz. 926, z późn. zm.

[11] Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, Dz. U z 2004r., nr 100, poz.1024.

wprowadzono Politykę Bezpieczeństwa[12], rozumianą jako zestaw praw, reguł i praktycznych doświadczeń dotyczących sposobu zarządzania, ochrony i dystrybucji danych osobowych wewnątrz organizacji.

Do tworzenia i rozwijania zasad Polityki Bezpieczeństwa wykorzystano obowiązujące w tym zakresie normy i standardy oraz doświadczenia płynące ze sprawdzonych rozwiązań praktycznych. Zasady te są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, nakładającymi obowiązek ochrony określonych rodzajów informacji, w szczególności: tajemnicy danych osobowych, informacji niejawnych, tajemnic przedsiębiorstwa. Celem wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa jest zapewnienie zabezpieczeń przed nieuprawnionymi zmianami, ujawnieniem nieupoważnionym osobom, zniszczeniem, utratą lub uszkodzeniem pozyskiwanych i przetwarzanych danych[13].

Warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa informacji jest zaangażowanie pracowników organizacji w bezpieczeństwo systemów informacyjnych oraz określenie kierunków rozwoju zarządzania bezpieczeństwem tych systemów oraz informacji w nich przetwarzanych, przy jednoczesnym spełnieniu wszelkich wymogów obowiązującego prawa oraz zagwarantowaniu sprawnego funkcjonowania instytucji.

Polityka Bezpieczeństwa uwzględnia uwarunkowania zawarte w Polskiej Normie ISO/IEC 27001. określającej zapewnienie kierunków działania i wsparcie kierownictwa dla bezpieczeństwa informacji.

Przez bezpieczeństwo informacji należy rozumieć zachowanie poufności, integralności dostępności, rozliczalności, autentyczności, niezaprzeczalności i niezawodności. Wymienione właściwości, wg definicji zawartych w normie polegają odpowiednio PN-ISO/IEC 27001:2007 Polski Komitet Normalizacyjny. Poprzez poszczególne pojęcia należy rozumieć:

- poufność – zapewnienie, że informacja nie jest udostępniana lub ujawniana nieautoryzowanym osobom, podmiotom lub procesom,
- integralność – zapewnienie, że dane nie zostały zmienione lub zniszczone w sposób nieautoryzowany,
- dostępność – zapewnienie bycia osiągalnym i możliwym do wykorzystania na żądanie, w założonym czasie, przez autoryzowany podmiot,
- rozliczalność – zapewnienie, że działania podmiotu mogą być przypisane w sposób jednoznaczny tylko jednemu podmiotowi,
- autentyczność – zapewnienie, że tożsamość podmiotu lub zasobu jest taka jak deklarowana i dotyczy użytkowników, procesów, systemów i informacji,
- niezaprzeczalność – brak możliwości wyparcia się swego uczestnictwa w całości lub w części wymiany danych przez jeden z podmiotów uczestniczących w tej wymianie,

[12] PN-ISO/IEC 27001:2007 Polski Komitet Normalizacyjny.
[13] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U z 2002 r., nr 101, poz. 926.

– niezawodność – zapewnienie spójności oraz gwarancja realizacji zamierzonych zachowań i skutków[14].

Wdrożona w organizacji Polityka Bezpieczeństwa ochrony danych osobowych dotyczy:

– zabezpieczeń fizycznych i bezpieczeństwa środowiska,
– ochrony systemów informatycznych i sieci[15].

BEZPIECZEŃSTWO DANYCH OSOBOWYCH

W organizacji plan ochrony opracowywany jest głównie przez osoby nadzorujące pracę systemów informatycznych. Spisane strategie bezpieczeństwa tworzą dokument zwany planem ochrony. Bieżąca realizacja planu ochrony ciąży zarówno na administratorach, jak i na pozostałych użytkownikach systemu. W planie bezpieczeństwa powinny być zawarte następujące elementy:

– opis realizacji metod kontroli dostępu do systemu,
– opis realizacji metod kontroli dostępu do zasobów systemu,
– opis metod okresowego lub stałego monitorowania systemu,
– dokładny (na poziomie technicznym) opis metod reagowania na wykrycie zagrożenia[16].

Jedna z podstawowych strategii bezpieczeństwa strategii ochrony danych osobowych polega na zapewnianiu bezpieczeństwa przez stosowanie wielowarstwowych mechanizmów ochrony. Strategia ta jest równie oczywista jak zakładanie wielu warstw odzieży w zimne dni. Znany jest fakt, że lepiej założyć dwa cieńsze swetry niż jeden dwa razy grubszy. Analogia ta również odnosi się do systemów ochrony.

Pierwszą linię obrony stanowi ograniczanie fizycznego dostępu do systemu teleinformatycznego. Jest to stosowane w Organizacji poprzez zamykanie komputerów w pomieszczeniach, do których dostęp odbywa się przy uwierzytelnieniu pracownika za pomocą karty magnetycznej. Dodatkowo dostęp do drzwi pomieszczenia jest chroniony przez kolejne punkty wartownicze z pracownikami ochrony. W powyższy sposób chronione są systemy wymagające największego poziomu bezpieczeństwa Serwerownia i Gabinet Prezesa.

Następnym mechanizmem ochrony jest zasada uwierzytelniania pracownika organizacji rozpoczynającego pracę w systemie. Zasada ma na celu ochronę przed nieautoryzowanym dostępem do systemu.

Procedura wykonywana jest z wykorzystaniem haseł, tokenów, podpisu elektronicznego. Procedura zapewniała odpowiedni poziom bezpieczeństwa, hasło ponieważ jest kontrolowane na etapie tworzenia przez administratora. Hasło powinno wykazywać odpowiedni stopień trudności (nie powinno być łatwe), np. powinno się nie dopuszczać

[14] M. Polok, *op. cit.*, s. 156-158.
[15] M. Jendra, *Ochrona danych medycznych w 2015*, Warszawa 2015, s. 40.
[16] B. Iwaszko, *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, Wrocław 2012, s. 46.

haseł, które wywodzą się z nazwy lub opisu użytkownika, są zbyt krótkie, zawierają zbyt mało znaków, były już stosowane, wynikają z kodu klawiatury itp.

Kolejną warstwą kontroli trudnością haseł związany jest z faktem, iż pracownicy nie zmieniają haseł (jest to niewygodne) i w związku z tym mają dwa na zmianę. Utrudniając takie działanie użytkownikom, w systemie tworzona jest lista historii haseł. Rozwiązanie takie oczywiście sprawdzi się, jeżeli jest dostatecznie silne ograniczenie na czas używania haseł[17].

Dodatkowo do uwierzytelniania stosowane są metody wykorzystujące inteligentne karty. Karty takie mogą mieć różnorakie postacie; mogą przypominać karty telefoniczne czy tokeny. Do rozpoczęcia działania karty się, konieczne jest podanie przez użytkownika osobistego numeru identyfikacyjnego *Personal Identification Number*. Karty te działają na różnorakie sposoby. Najpopularniejszy to protokół typu wezwanie – odpowiedź. System generuje pewną losową liczbę i podaje ją użytkownikowi. Ten wprowadza ją do karty, która szyfruje liczbę i rezultat szyfrowania zwracany jest do systemu. System sprawdza, czy liczba została zaszyfrowana poprawnie (metoda ta oparta jest na tzw. kryptograficznym protokole uwierzytelniania ze współdzielonym kluczem)[18].

ZADANIA ADMINISTRATORA BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Zgodnie z treścią Ustawy o ochronie danych osobowych, administrator danych powinien wyznaczyć osobę, zwaną dalej administratorem bezpieczeństwa informacji, odpowiedzialną za bezpieczeństwo danych osobowych w systemie informatycznym, w tym w szczególności za przeciwdziałanie dostępowi osób niepowołanych do systemu, w którym przetwarzane są dane osobowe, oraz za podejmowanie odpowiednich działań w przypadku wykrycia naruszeń w systemie zabezpieczeń[19]. Wymieniony wyżej zakres odpowiedzialności administratora bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych sprawia, że do jego głównych obowiązków należy nadzór nad fizycznym zabezpieczeniem pomieszczeń, w których przetwarzane są dane osobowe oraz kontrolą przebywających w nich osób, jak również zabezpieczenie ich przed dostępem osób nieposiadających uprawnień do przetwarzania danych osobowych. Osoby nie posiadające takich uprawnień mogą przebywać w nich jedynie w obecności osób uprawnionych. Na czas nieobecności zatrudnionych tam osób, pomieszczenia te powinny być odpowiednio zabezpieczone. W celu zabezpieczenia pomieszczeń należy zastosować odpowiednie zamki do drzwi oraz sprawować właściwy nadzór nad kluczami do tych pomieszczeń.

Zapewnienie awaryjnego zasilania komputerów, serwerów oraz innych urządzeń mających wpływ na bezpieczeństwo przetwarzania jest kolejnym zadaniem administratora

[17] M. Kluska, G. Wanio, *Ochrona danych osobowych w działach kadr*, Wrocław 2013, s. 99-109.
[18] *Ibidem*, s. 78-81.
[19] B. Iwaszko, *op. cit.*, s. 50-53.

bezpieczeństwa. Komputery, serwery oraz urządzenia powinny być zasilane poprzez zastosowanie urządzeń podtrzymujących zasilanie[20]. UPS-y powinny być wyposażone w oprogramowanie umożliwiające bezpieczne wyłączenie komputera, serwera lub innego urządzenia. Jest to wyłączenie, w którym przed zanikiem zasilania zostaną prawidłowo zakończone rozpoczęte działanie w ramach pracujących aplikacji i oprogramowania systemowego. Dba również o zagwarantowanie aby urządzenia mobilne, w których przetwarzane są dane osobowe, zabezpieczone były hasłem przed nieautoryzowanym uruchomieniem oraz aby komputery przenośne nie były udostępniane osobom nieupoważnionym do przetwarzania danych osobowych.

Odpowiedzialny jest on także za szkolenie pracowników posiadających urządzenia mobilne z zapisanymi w nich danymi chronionymi. Odbywane szkolenie ma na celu uwrażliwienie na sprzęt, szczególnie podczas transportu, oraz na to, aby urządzenia przenośne przechowywane były we właściwy sposób. Dodatkowo sprawuje nadzór nad naprawami, konserwacją oraz likwidacją urządzeń komputerowych na których zapisane są dane osobowe: dyski i inne informatyczne nośniki danych zawierające dane osobowe przeznaczone do likwidacji, należy pozbawić zapisu tych danych, a w przypadku gdy nie jest to możliwe należy uszkodzić w sposób uniemożliwiający ich odczyt, natomiast urządzenia teleinformatyczne przekazywane do serwisu należy pozbawić twardego dysku z danymi osobowymi lub naprawiać w obecności osoby upoważnionej.

Kolejnym jego zadaniem jest zarządzanie hasłami pracowników i nadzór nad stosowaniem procedur określających częstotliwość ich zmiany zgodnie z zasadami, które powinny być zawarte procedurze zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych, z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji. Nadzór nad zadaniami związanymi z nadzorowaniem systemu pod kątem obecności wirusów komputerowych, sprawdzeniem wykonywania procedur uaktualniania systemów antywirusowych i ich konfiguracji. Administrator bezpieczeństwa sprawuje nadzór nad wykonywaniem kopii awaryjnych, przechowywaniem oraz okresowym kontrolowaniem pod kątem ich przydatności do odtwarzania danych w przypadku awarii systemu. Sprawuje nadzór nad przeglądami, konserwacją oraz uaktualnieniami systemów służących do przetwarzania danych[21] oraz wszystkich innych czynności wykonywanych w bazach danych. Nadzoruje systemem komunikacji w sieci teleinformatycznej oraz przesyłaniem danych za pośrednictwem urządzeń teletransmisji.

Administrator bezpieczeństwa sprawuje nadzór nad obiegiem oraz przechowywaniem dokumentów i wydawnictw zawierających dane osobowe generowane przez system informatyczny. W zakresie nadzoru, o którym mowa wyżej administrator bezpieczeństwa informacji powinien dopilnować, aby osoby zatrudnione przy przetwarzaniu danych osobowych miały dostęp do niszczarki dokumentów w celu niszczenia błędnie utworzonych lub niepotrzebnych już wydruków komputerowych z danymi osobowymi.

[20] L. Kępa, *Ochrona danych… op. cit.*, s. 67-72.
[21] B. Iwaszko, *op. cit.*, s. 35-45

Kolejnym jego zadaniem jest nadzór nad funkcjonowaniem mechanizmów uwierzytelniania użytkowników w systemie informatycznym przetwarzającym dane osobowe oraz kontrolą dostępu do danych osobowych.

Nadzorowanie, o którym mowa wyżej powinno obejmować: ustalenie identyfikatorów użytkowników i ich haseł (identyfikatory użytkowników należy wpisać do ewidencji osób zatrudnionych przy przetwarzaniu danych osobowych[22]) oraz dopilnowanie aby hasła użytkowników były zmieniane co najmniej raz na miesiąc, dopilnowanie aby dostęp do danych osobowych przetwarzanych w systemie był możliwy wyłącznie po podaniu identyfikatora i właściwego hasła, dopilnowanie, aby hasła użytkowników były trzymane w tajemnicy (również po upływie terminu ich ważności), dopilnowanie, aby identyfikatory osób, które utraciły uprawnienia do przetwarzania danych osobowych zastały natychmiast wyrejestrowane, a ich hasła unieważnione[23].

Dopilnowanie, aby jeżeli istnieją odpowiednie możliwości techniczne, ekrany monitorów stanowisk komputerowych, na których przetwarzane są dane osobowe, automatycznie się wyłączały po upływie ustalonego czasu nieaktywności użytkownika jest następnym elementem odpowiedzialności administratora bezpieczeństwa. Zalecanym rozwiązaniem powyższego problemu jest zastosowanie takich wygaszaczy ekranowych, które po upływie określonego czasu bezczynności użytkownika wygaszają monitor i jednocześnie uruchamiają blokadę, która uniemożliwia kontynuowanie pracy na komputerze bez podania właściwego hasła. Wygaszasz taki oprócz ochrony danych, które przez dłuższy okres czasu wyświetlane były by na ekranie monitora, chroni system przed przechwyceniem sesji dostępu do danych przez nieuprawnioną osobę[24].

Do jego obowiązków należy również przestrzeganie, aby w pomieszczeniach, gdzie przebywają osoby postronne, monitory stanowisk dostępu do danych osobowych były ustawione w taki sposób aby uniemożliwić tym osobom wgląd w dane. Podjęcie natychmiastowych działań zabezpieczających stan systemu informatycznego, w przypadku otrzymania informacji o naruszeniu zabezpieczeń systemu informatycznego lub informacji o zmianach w sposobie działania programu lub urządzeń wskazujących na naruszenie bezpieczeństwa danych. Działania, o których mowa wyżej powinny mieć na celu wykrycie przyczyny lub sprawcy zaistniałej sytuacji i jej usunięcie. Szczegółowe zasady postępowania w przypadku naruszeniu zabezpieczeń powinny być określone w instrukcji zarządzania systemem informatycznym, służącym do przetwarzania danych osobowych[25].

W przypadku, gdy zaistnieje podejrzenie, iż naruszenie bezpieczeństwa danych osobowych spowodowane zostało zaniedbaniem lub naruszeniem dyscypliny pracy, zadaniem administratora bezpieczeństwa informacji powinno być przedstawienie wniosku administratorowi danych

[22] Art. 39 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.
[23] J. Barta, R. Markiewicz, P. Fajgielski, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 24-37.
[24] L. Kępa, *Dane osobowe…*, *op. cit.*, s. 181.
[25] A. Krasuski, *Outsourcing danych osobowych w działalności przedsiębiorstw*, Warszawa 2010, s. 44-49.

o wszczęcie postępowania wyjaśniającego i ukaranie odpowiedzialnych za to osób. Analiza sytuacji, okoliczności i przyczyn, które doprowadziły do naruszenia bezpieczeństwa danych (jeśli takie wystąpiło) i przygotowanie oraz przedstawienie administratorowi danych odpowiednich takich zmian do instrukcji zarządzania systemem informatycznym, służącym do przetwarzania danych osobowych.

Zmiany te powinny być takie, aby pozwalały wyeliminować lub ograniczyć wystąpienie podobnych sytuacji w przyszłości. Obowiązek śledzenia skuteczności zabezpieczeń, o którym mowa wyżej, oraz obowiązek ich udoskonalania, nałożony na administratora bezpieczeństwa, wynika bezpośrednio z obowiązku podejmowania odpowiednich działań w przypadku wykrycia naruszeń w systemie zabezpieczeń[26].

Wymieniony wyżej katalog odpowiedzialności administratora bezpieczeństwa informacji wskazują jedynie w sposób ogólny zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa danych w systemach gdzie są przetwarzane dane osobowe. Niezależnie od wymienionych tam czynności, zadaniem administratora bezpieczeństwa informacji jest śledzenie osiągnięć w dziedzinie zabezpieczania systemów informatycznych w ogóle i wdrażanie takich narzędzi, metod pracy oraz sposobów zarządzania systemem informatycznym, które bezpieczeństwo to wzmocnią. Działania szczegółowe, jakie administrator bezpieczeństwa informacji powinien podejmować w celu realizacji określonych wyżej zadań uzależnione są od:

- architektury systemu informatycznego, w którym dane są przetwarzane,
- zastosowanych narzędzi w ramach oprogramowania systemowego,
- użytych narzędzi do zarządzania bazą danych,
- przyjętych rozwiązań w stosowanych aplikacjach użytkowych.

PODSUMOWANIE

Jak zostało wykazane, stanowisko administratora bezpieczeństwa jest niezbędne w każdej organizacji nie tylko ze względów formalnych, lecz również praktycznych. Skuteczny administrator dba o wysoką jakość ochrony informacji i danych osobowych, co może wpływać na społeczną czy rynkową ocenę danej organizacji.

Sukces we wprowadzaniu bezpieczeństwa informacji w każdej organizacji zależy od wewnętrznego poziomu kultury ochrony informacji. Nawet najlepiej stworzone procedury i regulaminy, czy inwestycje w najnowsze technologie zabezpieczeń systemów informatycznych czy pomieszczeń, nie ochronią informacji, jeżeli kultura ochrony informacji nie będzie priorytetem wśród pracowników organizacji. Kultury przedsiębiorstwa nie tworzy się przez przypadek, jest to wynik wszystkich ludzkich postaw, akceptowanych wartości i norm postępowania, którą tworzą wszyscy pracownicy, to jednak największa odpowiedzialność spoczywa na tych osobach, które rekrutują pracowników i na kadrze zarządzającej organizacją. Jednym z elementów kultury nowoczesnych przedsiębiorstw jest

[26] J. Barta, R. Markiewicz, P. Fajgielski, *op. cit.*, s. 134-137.

Polityka Bezpieczeństwa Informacji wdrażana w ich struktury. Aby jednak ten ambitny cel został osiągnięty, zasady Polityki Bezpieczeństwa Informacji muszą stać się normami przestrzeganymi przez wszystkich pracowników i współpracowników a szczególności zgodnie z literą prawa powinna być w obszarze szczególnego zainteresowania najwyższego kierownictwa.

BIBLIOGRAFIA

Barta Janusz, Markiewicz Ryszard, Fajgielski Paweł. 2011. Ochrona danych osobowych Komentarz. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Grzelak Agnieszka, 2015. Ochrona danych osobowych we współpracy państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Iwaszko Borys. 2012. Ochrona informacji niejawnych w praktyce, Wrocław: PRESSCOM.

Jendra Mariusz. 2015. Ochrona danych medycznych w 2015. Warszawa: Wiedza i Praktyka.

Kępa Leszek. 2011. Ochrona danych osobowych w praktyce. Warszawa: Difin.

Kępa Leszek. 2012. Dane osobowe w firmie. Warszawa: Difin.

Kluska Michał, Wanio Grzegorz. 2013. Ochrona danych osobowych w działach kadr. Wrocław: PRESSCOM.

Krasuski, Andrzej. 2010. Outsourcing danych osobowych w działalności przedsiębiorstw. Warszawa: LexisNexis.

Polok Mariusz. 2008. Zarys prawa Bezpieczeństwo danych osobowych. Warszawa: CH Beck.

Wiewiórowski, Wojciech Rafał. „Prywatność pacjenta musi być chroniona”, IT w Administracji 2/2013 : 11-12.

AKTY PRAWA

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, (Dz. U z 2002r., nr 101, poz. 926 z późn. zm).

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, Dz. U z 2004r., nr 100, poz.1024.

PN-ISO/IEC 27001:2007, Polski Komitet Normalizacyjny - Technika informatyczna - Techniki bezpieczeństwa - Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Diana BRZEZIŃSKA[1]

Uniwersytet Szczeciński[2]

Wydział Prawa i Administracji

brzezinskadiana@gmail.com

PROBLEMATYKA REGULACJI „NARZĘDZI HACKERSKICH" W POLSKIM KODEKSIE KARNYM

ABSTRAKT: „Narzędzia hackerskie" są programami, które stanowią realne zagrożenie dla cyberprzestrzeni. Umożliwiają one osobom, które nie posiadają specjalistycznej wiedzy z dziedziny programowania popełniać przestępstwa, które do tej pory zarezerwowane były dla węższej grupy osób. W artykule przedstawiono problematykę regulacji „narzędzi hackerskich" w polskim kodeksie karnym z 1997 roku. Wskazano wątpliwości interpretacyjne związane z tym pojęciem oraz omówiono obowiązujące w Polsce regulacje.

SŁOWA KLUCZOWE: „narzędzia hackerskie", cyberprzestępczość, cyberbroń, hacker, hacking

THE ISSUE OF „HACKING TOOLS" IN POLISH CRIMINAL LAW

ABSTRACT: The „hacking tools" are the programs which constitute a real threat for the cyberspace. They allow the people without specialistic programming knowledge to commit crimes that previously were reserved only for a small group of people. This article presents the issue of regulation of the „hacker tools" in the Polish Penal Code of 1997. It points the question of interpretation of the term "the hacker tools" and discusses about the existing Polish legislation.

KEY WORDS: hacking tools, cybercrime, cyberweapon, hacker, hacking

WPROWADZENIE

„Narzędzia hackerskie" to urządzenia i programy komputerowe, które zaprojektowano lub przystosowano do celów popełnienia przestępstwa komputerowego, takiego jak przestępstwo hackingu, czy sabotażu komputerowego. Za „narzędzia hackerskie" uważa się m.in. programy i skrypty zaliczane do grupy złośliwego oprogramowania. Jednym z tego typu programów jest koń trojański, który ma na celu obejście zabezpieczeń systemu. W wyniku jego działania, hacker uzyskuje dostęp do danych, które może następnie usuwać,

[1] Diana Brzezińska – studentka IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.
[2] University of Szczecin.

modyfikować, a także przesyłać na inny komputer3. Konia trojańskiego użytkownik zazwyczaj pobiera nieświadomie wraz z nieszkodliwym oprogramowaniem. Napisanie tego typu programu jest trudne i wymaga specjalistycznej wiedzy. Z tego względu hackerem jest zazwyczaj osoba, która posiada umiejętności techniczne i wiedzę informatyczną, a szczególnie wykazuje się dużą znajomością wielu języków programowania. Sytuacja zmienia się w momencie kiedy „narzędzia hackerskie" zostają udostępnione do użytku osobom trzecim. Do korzystania z nich, nie jest potrzebna specjalistyczna wiedza z dziedziny programowania, w zasadzie każda osoba, posiadająca elementarną wiedzę techniczną, za pomocą „narzędzi hackerskich", jest w stanie uzyskać nieuprawniony dostęp do systemu informatycznego. Z tego względu narzędzia te uważa się za programy stanowiące realne zagrożenie dla cyberprzestrzeni4.

Zagrożenie to zostało dostrzeżone przez społeczność międzynarodową i uregulowane w art. 6 Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości. W polskim kodeksie karnym problematyka ta została umiejscowiona w art. 269b. ustawy z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks Karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Kodeks wykroczeń. Przepis ten już wówczas spotkał się ze sporą krytyką, ze względu na zbyt szeroką penalizację, jak również błędy w katalogu przestępstw, zawartych w tym przepisie. Jednak ustawodawca nie zdecydował się na jego nowelizację.

Celem artykułu jest omówienie problematyki „narzędzi hackerskich" w polskim prawie karnym oraz wykazanie potrzeby nowelizacji art. 269b k.k. W artykule wskazano, iż użytkowanie „narzędzi hackerskich" prowadzi do powstania nowej grupy hackerów, którzy nie muszą cechować się specjalistyczną wiedzą z dziedziny programowania. W wyniku czego dochodzi do rozszerzenia grupy osób, które są w stanie dopuścić się przestępstw komputerowych. W celu, zapewnienia skutecznej, ochrony przed zagrożeniem płynącym z użytkowania narzędzi hackerskich, należy odpowiednio dostosować polską regulację zawartą w art. 269b k.k.

POJĘCIE „NARZĘDZI HACKERSKICH" W KONWENCJI O CYBERPRZESTĘPCZOŚCI

Pod pojęciem „narzędzi hackerskich", należy rozumieć, m.in. skrypty, programy zaliczane do grupy złośliwego oprogramowania, programy służące do przeprowadzania ataków odmowy usługi, wirusy, robaki, konie trojańskie, rootkity, skanery portów, czy programy służące do łamania haseł i kodów[5]. Tego typu programy określa się jako cyberbroń (*cyberweapons*), definiowaną jako narzędzia służące do walki w sieci. Dzielimy je na te o:

---

[3] F. Randoniewicz, *Odpowiedzialność karna za hacking i inne przestępstwa przeciwko danym komputerowym i systemom informatycznym*, Warszawa 2016, s. 182-183.
[4] Cyberprzestrzeń rozumie się jako przestrzeń wirtualną, która umożliwia komunikację między komputerami lub innymi mediami cyfrowymi połączonymi siecią; http://sjp.pwn.pl/sjp/cyberprzestrzeń;2553915 (10.04.2016).
[5] F. Randoniewicz, *Odpowiedzialność karna za hacking i inne przestępstwa przeciwko danym komputerowym i systemom informatycznym*, Warszawa 2016, s. 182.

- charakterze ofensywnym – programy służące działaniom destrukcyjnym, które zostały utworzone przez hackerów[6]. Do tej grupy zaliczyć możemy właśnie „narzędzia hackerskie", np. Cain&Abel.
- charakterze defensywnym – programy, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa systemom komputerowym, sieci oraz przetwarzanych w nich danych[7], np. firewalle[8].

W praktyce jednak rozróżnienie tych programów nastręcza sporych trudności. Granice pomiędzy programami o charakterze defensywnym i ofensywnym są nieostre. Prowadzi to do powstania programów o tzw. dwoistej naturze, które stosowane są zarówno przez hackerów do ataku internetowego, jak i przez administratorów systemu do sprawdzenia prawidłowości zapór systemowych[9].

Cain&Abel może być przykładem programu o dwoistej naturze. Jest to darmowe narzędzie służące do odzyskiwania haseł w systemie Windows. Program łamie zaszyfrowane hasła stosując słowniki, podsłuchuje sieci, dekoduje zakodowane hasła, odzyskuje klucze sieci bezprzewodowych, wykrywa ukryte hasła oraz analizuje protokoły[10]. Program jest udostępniany na licencji freeware[11]. Można pobrać go w wielu serwisach, a więc dostępność do niego jest względnie łatwa. Dedykowany jest dla administratorów sieci, nauczycieli, konsultantów zajmujących się bezpieczeństwem, śledczych, itp.[12]. Zatem jest to program użytkowy. Bez trudu jednak można go wykorzystać jako „narzędzie hackerskie".

POJĘCIE „NARZĘDZI HACKERSKICH" W POLSKIM PRAWIE KARNYM

Choć polskie prawodawstwo nie definiuje wprost pojęcia „narzędzi hackerskich", na podstawie art. 269b k.k. można je uznać za „programy komputerowe przystosowane do popełnienia przestępstwa" określonego w art. 165 § 1 pkt 4, art. 267 § 3, art. 268 § 1 albo § 2 w związku z § 1, art. 269 § 2 albo art. 269a. Uznaje się za nie również hasła komputerowe, kody dostępu lub inne dane umożliwiające dostęp do informacji przechowywanych w systemie komputerowym lub w sieci teleinformatycznej.

Zwrot „programy komputerowe przystosowane do popełnienia przestępstwa" powoduje trudności interpretacyjne. Jak słusznie wskazuje P. Siemkowicz, rozróżnienie „narzędzi hackerskich" od legalnych programów komputerowych w praktyce może okazać się

[6] *Ibidem*, s. 183.
[7] *Ibidem*.
[8] Firewalle to tzw. ściana przeciwogniowa. Najprościej mówiąc jest to program zabezpieczający sieć przed nieuprawnionym dostępem z zewnątrz.
[9] P. Siemkowicz, *Przestępstwa skierowane przeciwko poufności, integralności i dostępności danych oraz systemów komputerowych w polskim kodeksie karnym - z uwzględnieniem aktualnych zmian nowelizacyjnych,* CBKE e-biuletyn, s. 17.
[10] http://download.komputerswiat.pl/bezpieczenstwo/odzyskiwanie-danych/cain-abel (10.04.2016).
[11] Freeware to licencja oprogramowania, która pozwala na bezpłatne użytkowanie i rozpowszechnianie programów. Licencja nie zezwala na sprzedaż programów, dokonywanie w nich zmian; http://zsp.szubin.pl /zadania/Pomoce/Licencje/rodzaje_licencji.html (10.04.2016).
[12] *Ibidem.*

problematyczne[13]. Administratorzy systemów korzystają z legalnych programów komputerowych, które zostały napisane w celu testowania sprawności systemów komputerowych oraz ich stabilności. Analitycy systemów komputerowych potwierdzają skuteczność zabezpieczeń poprzez symulowanie prób ataków[14]. Z tego względu programy, z których korzystają administratorzy systemów, zbliżone są w swoim działaniu do programów hackerskich. Kwestia ta staje się problematyczna przy próbie rozróżnienia programu hackerskiego od programu użytkowego[15]. Przede wszystkim ze względu na programy o dwoistej naturze, o których już wspomniałam.

P. Siemkowicz, w celu rozwiązania problemu interpretacyjnego, proponuje zastosowanie rozróżnienia funkcjonalnego. Według niego program staje się „narzędziem hackerskim" wyłącznie wtedy, gdy zostanie użyty bezpośrednio do ataku hackerskiego spoza sieci, w celu jakiejkolwiek ingerencji w nienaruszalność innego systemu komputerowego. Natomiast w sytuacji gdy program o podobnych cechach służy administratorowi systemu do jego testowania wewnątrz systemu, bez wyrządzania szkody w systemie, jest on wówczas programem użytkowym[16]. Jednakże ten tok myślenia może być zawodny, bowiem nie obejmuje on wszystkich możliwych sytuacji wykorzystania tego typu programów.

Natomiast jeśli chodzi o hasła komputerowe i kody dostępu, definicja zaproponowana przez W. Wróbla, wydaje się dostatecznie jednoznaczna:

> *pojęcie haseł komputerowych i kodów dostępu stanowi egzemplifikacje danych, umożliwiających dostęp do informacji przechowywanych w systemach informatycznych i sieciach teleinformatycznych. Z reguły jest to ciąg znaków w postaci elektronicznej, których wprowadzenie do systemu umożliwia dokonywanie w nim określonych operacji*[17].

Na chwilę obecną nie dysponujemy definicją, która pozwoliłaby jednoznacznie oddzielić programy nielegalne, od programów legalnych. Problem polega na tym, że każdy z programów legalnie wytworzonych może zostać wykorzystany w celach przestępczych, wbrew woli ich producenta. Podobnie wygląda sytuacja z hasłami komputerowymi i kodami dostępów. Hackerzy potrafią je wykraść, a to już stanowi potencjalne zagrożenie dla danych, które zostały za ich pomocą zabezpieczone.

---

[13] P. Siemkowicz, *op. cit.*, s. 17.
[14] *Ibidem.*
[15] Oprogramowanie użytkowe oferuje bezpośredni kontakt z człowiekiem, realizuje więc interakcję z użytkownikiem komputera. Przeznaczone jest do wykonywania czynności oraz rozwiązywania problemów zadanych przez użytkownika, np. arkusz kalkulacyjny; https://pl.wikipedia.org/wiki/Oprogramowanie_użytkowe (10.04.2016).
[16] P. Siemkowicz, *op. cit.*, s. 17.
[17] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna tom II, komentarz art. 117-277 K.K.*, Warszawa 2013, s. 1529.

REGULACJA ART. 269B K.K.

B. Kunicka-Michalska wskazuje, że bezpośrednim przedmiotem ochrony art. 269b k.k. „jest poufność, integralność, i dostępność danych informatycznych i systemów, a zarazem bezpieczeństwo informacji przetwarzanych elektronicznie”18. Ten przedmiot ochrony właściwy jest również dla przestępstw wymienionych w art. 269b k.k.

Ustawodawca kryminalizuje następujące sposoby działania sprawcy:

- wytwarzanie[19] takich urządzeń/programów/haseł komputerowych/kodów dostępu;
- pozyskiwanie[20] takich urządzeń/programów/haseł komputerowych/kodów dostępu;
- zbywanie[21] takich urządzeń/programów/haseł komputerowych/kodów dostępu;
- udostępnianie innym osobom[22] takich urządzeń/ programów/ haseł komputerowych/ kodów dostępu.

Zatem przepis ten penalizuje czynności przygotowawcze (wytwarzanie/ pozyskiwanie/ zbywanie/ udostępnianie innym osobom) podejmowane w celu dokonania jednego z wymienionych w tym artykule przestępstw, a więc art. 165 § 1 pkt 4 (sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach poprzez zakłócanie, uniemożliwianie lub wywarcie w inny sposób wpływu na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych), art. 267 § 3 (nielegalny podsłuch i inwigilacja za pomocą urządzeń technicznych i programów komputerowych), art. 268a § 1 albo § 2 w związku z § 1 (naruszenie integralności danych, utrudnianie dostępu do danych oraz zakłócanie ich przetwarzania), art. 269 § 2 (sabotaż komputerowy) albo art. 269a (zakłócenie pracy systemu komputerowego lub sieci teleinformatycznej), a także hasła komputerowe, kody dostępu lub inne dane umożliwiające dostęp do informacji przechowywanych w systemie komputerowym lub sieci teleinformatycznej.

KRYTYKA REGULACJI ART. 269B K.K.

W katalogu przestępstw w art. 269b k.k. ustawodawca nie uwzględnił art. 267 § 1 k.k. (uzyskanie dostępu bez uprawnienia do informacji dla niego nieprzeznaczonej przez podłączenie się do sieci telekomunikacyjnej lub przez przełamanie albo ominięcie elektronicznego, magnetycznego, informatycznego lub innego szczególnego zabezpieczenia),

---

[18] B. Kunicka-Michalska *Przestępstwo z art. 269b KK* [w:] L. Gardocki (red.), *System prawa karnego t. 8*, Warszawa 2013, s. 969.

[19] Przez „wytwarzanie” rozumiemy uczestnictwo w procesie zmierzającym do stworzenia urządzenia lub programu; M. Królikowski (red.), *Kodeks Karny. Część szczególna. Tom II*, Warszawa 2013, s. 455.

[20] Przez „pozyskiwanie” należy rozumieć wejście w posiadanie oraz możliwość korzystania, np. przez nabycie haseł komputerowych lub kodów dostępu; M. Królikowski (red.), *op. cit.*, s. 455.

[21] Znamię „zbycia” utożsamiać należy z przeniesieniem własności na inną osobę; M. Królikowski (red.), *op. cit.*, s. 455.

[22] „Udostępnianie” oznacza uczynienie urządzeń, programów komputerowych lub danych dostępnymi dla innej osoby. „W doktrynie podkreśla się, że nie stanowi realizacji znamion komentowanego przestępstwa samo poinformowanie innych osób o sposobie, w jaki można pozyskać określone dane czy program, np. poprzez zamieszczenie ścieżki dostępu do innej witryny internetowej. Zachowanie takie może natomiast stanowić karalne pomocnictwo do pozyskania danych lub programów, o których mowa w art. 269b k.k.”*;* A. Zoll (red.), *op. cit.*, s. 1317.

art. 267 § 2 k.k. (uzyskanie dostępu bez uprawnienia do całości lub części systemu informatycznego), art. 268 § 2 k.k. (zniszczenie, uszkodzenie, usunięcie lub zmienienie zapisu istotnej informacji, znajdującej się na informatycznym nośniku danych albo w inny sposób udaremnienie lub znaczne utrudnienie osobie uprawnionej zapoznania się z nią przez osobę nieuprawnioną), art. 269 § 1 k.k. (zniszczenie, uszkodzenie, usunięcie, zmienienie danych informatycznych o szczególnym znaczeniu dla obronności kraju, bezpieczeństwa w komunikacji, funkcjonowania administracji rządowej, innego organu państwowego lub instytucji państwowej albo samorządu terytorialnego albo zakłócenie lub uniemożliwienie automatycznego przetwarzania, gromadzenia lub przekazywani takich danych).

Wydaje się, że ze względu na pominięcie tych przestępstw konstrukcja tego artykułu jest wadliwa. Ustawodawca nie zdecydował się wskazać w jego treści hackingu *sensu stricto* (nieuprawnionego uzyskania informacji z art. 267 § 1 k.k. oraz nieuprawnionego dostępu do systemu informatycznego z art. 267 § 2 k.k.)[23]. Biorąc więc pod uwagę, to że „narzędzia hackerskie" służą m.in. do nieuprawnionego uzyskania informacji, a przede wszystkim do nieuprawnionego uzyskania dostępu do systemu informatycznego, to nieumieszczenie w tym katalogu, art. 267 § 1 k.k. jest przeoczeniem ustawodawcy.

W art. 269b k.k. nie uwzględniono również art. 269 § 1, który penalizuje zniszczenie, uszkodzenie, usunięcie, zmienienie danych informatycznych o szczególnym znaczeniu dla obronności kraju, bezpieczeństwa w komunikacji, funkcjonowania administracji rządowej, innego organu państwowego lub instytucji państwowej albo samorządu terytorialnego, zakłócenie lub uniemożliwienie automatycznego przetwarzania, gromadzenia lub przekazywani takich danych. Za to zdecydowano się uwzględnić art. 269 § 2 k.k., w którym stypizowano zachowanie polegające na zniszczeniu albo wymienieniu informatycznego nośnika danych lub zniszczeniu albo uszkodzeniu urządzenia służącego do automatycznego przetwarza, gromadzenia lub przekazywania danych informatycznych. Niezwykle trudno pojąć takie działanie ustawodawcy. Nie sposób bowiem znaleźć program komputerowy, hasło komputerowe albo kod dostępu, który byłby w stanie zniszczyć lub wymienić informatyczny nośnik danych albo w jakikolwiek inny sposób dokonać jego fizycznego uszkodzenia. Wydaje się również, że fizyczne uszkodzenie informatycznego nośnika danych nie leży w kręgu zainteresowań hackerów, jak wskazuje B. Hołyst:

> *Hakerzy dążą do zdobycia dostępu do informacji wybranej sieci przez Internet, wykorzystując zarówno luki bezpieczeństwa w systemach, w których pracują serwery Internetu, błędy w protokołach transmisji danych i konfiguracji serwerów WWW, jak i destabilizując systemy zabezpieczeń*[24].

[23] F. Randoniewicz, *Odpowiedzialność karna za hacking…*, *op. cit.*, s. 335.
[24] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 403.

Możliwym jest, że w tej kwestii doszło do błędu ustawodawcy. Zamiast art. 269 § 1 k.k, znalazł się w nim art. 269 § 2 kk. Jeżeli tak jest, to niestety ustawodawca do tej pory nie zdecydował się naprawić tego błędu.

Przepis nie zawiera również żadnych wyłączeń. Zdaniem B. Kunickiej-Michalskiej, wobec administratorów sieci, czy osób zajmujących się bezpieczeństwem systemów informatycznych, „jako działających w ramach praw i obowiązków, ma miejsce wyłączenie odpowiedzialności karnej”[25]. Za taką interpretacją przemawia art. 6 ust. 2 Konwencji o cyberprzestępczości:

> *Art. 6 ust. 2. Niniejszego artykułu nie należy interpretować jako mającego na celu pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w przypadku, kiedy produkcja, sprzedaż, pozyskiwanie z zamiarem wykorzystania, importowanie, dystrybucja lub inne udostępnianie lub posiadanie, o którym mowa w ustępie 1 niniejszego artykułu, nie jest dokonywane w celu popełnienia przestępstwa określonego zgodnie z artykułami 2-5 niniejszej konwencji, jak w przypadku dozwolonego testowania lub ochrony systemu informatycznego.*

Jednak za F. Randoniewiczem należy podkreślić, iż „dla bytu tego przestępstwa, zgodnie z Konwencją o cyberprzestępczości, musi być spełniony – po pierwsze – wymóg, by sprawca miał zamiar, by narzędzie zostało użyte do popełnienia przestępstwa określonego w art. 2-5, a więc by działał w zamiarze kierunkowym”26. Nietrudno zauważyć, iż nasza regulacja nie do końca odpowiada temu kryterium.

Część znamion przestępstwa, z art. 269b k.k., wymaga by sprawca działał w zamiarze bezpośrednim, np. powzięcie decyzji o wytworzeniu, zbyciu programu. Jednak pozostałe znamiona sprawca może wypełnić w zamiarze ewentualnym, np. przystosowanie programu komputerowego lub urządzenia do popełnienia przestępstwa, udostępnienie programu innym osobom. W art. 269b k.k. nie umieszczono wymogu popełnienia czynu zabronionego w określonym celu, nie możemy więc uznać go za przepis kierunkowy. Nie wymaga się, bowiem od sprawcy działania w zamiarze kierunkowym27, co bez wątpienia ułatwiłoby interpretację tego przepisu. Pozwalałoby bowiem na wyłączenie odpowiedzialności administratorów sieci, czy osób zajmujących się bezpieczeństwem systemów informatycznych, gdyż wytwarzając tego typu programy lub udostępniając je innym osobom nie działałyby w zamiarze kierunkowym, a więc w celu popełnienia przestępstwa z art. 269 k.k. Nie zostało to jednak sformułowane w przepisie.

Niestety na krytykę zasługuje również nieostra definicja programu przystosowanego do popełnienia przestępstwa. „Po drugie, urządzenia i programy komputerowe muszą być zaprojektowane lub przystosowane głównie do popełnienia któregoś z przestępstw

[25] Cyt za F. Randoniewicz, *Odpowiedzialność karna za hacking…, op. cit.*, s. 336.
[26] *Ibidem.*
[27] Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej,* Warszawa 2013, s. 136.

określonych w Konwencji o cyberprzestępczości"[28]. Zdaniem F. Randoniewicza, „po pierwsze, w przepisie tym mowa jest o programach „przystosowanych" do określonych działań. Istnieje zatem problem, jak ocenić działanie twórcy programu spełniającego kilka funkcji (tzw. programy o podwójnej naturze), użytego następnie przez osobę trzecią w celach przestępczych, których autor by sobie nie życzył"[29]. W pełni podzielam zdanie F. Randoniewicza, w tej kwestii. Jak już wskazywałam, przykładowym programem o podwójnej naturze jest Cain&Abel. Twórca programu stworzył go co prawda do łamania zaszyfrowania haseł, podsłuchiwania sieci, dekodowania haseł, itp., ale z założenia program ten przeznaczony jest dla administratorów sieci, nauczycieli, czy śledczych. Życzeniem autora zdecydowanie nie było jego wykorzystywanie przez hackerów. Nie zmienia to jednak faktu, że program ten możemy uznać za „narzędzie hackerskie". Istnienie programów o podwójnej naturze uwidacznia zbyt szeroką kryminalizację tego przepisu.

HACKER, KTÓRY NIE PROGRAMUJE

Szybki rozwój „narzędzi hackerskich" spowodował, że liczba potencjalnych sprawców przestępstwa hackingu znacznie wzrosła. Zmieniły się również cechy, które charakteryzują sprawców. W wyniku czego grupa tzw. hackerów wciąż ulega powiększeniu.

Według statystyk z 2012 roku, przestępstwa hackingu dopuszczają się głównie osoby w wieku 17-20 lat (około 40 proc.). Kolejne dwie grupy również zasługują na uwagę: osoby w przedziale 21-25 lat popełniają 25 proc. przestępstw, zaś te w wieku 26-30 lat 26 proc.[30]. Jak widać sprawcami tego typu czynu są ludzie młodzi. Dla porównania osoby w wieku 51-60 lat stanowią zaledwie 1 proc. Aż 51 proc.[31] z tych osób posiadało wykształcenie średnie, a 20 proc. wyższe[32]. Każdy z tych sprawców musiał posiadać podstawową wiedzę na temat programowania. Niekoniecznie musiało to oznaczać wykształcenie w tym kierunku. Wystarczyły predyspozycje i umiejętności.

Bardziej aktualne statystyki odpowiadają tym poprzednim. Nadal głównymi sprawcami hackingu są ludzie młodzi w wieku 17-30 lat [17-20 lat (30 proc.); 21-25 lat (25 proc.); 26-30 lat (19 proc.)][33]. Statystyki dotyczące ich wykształcenia nie uległy zmianie. Najczęstszymi sprawcami hackingu ponownie okazują się osoby z wykształceniem średnim – 51 proc. oraz wyższym – 20 proc.[34]. Co nie oznacza, że niebawem ta sytuacja nie ulegnie zmianie.

Dzisiaj przestępstwa hackingu na mniejszą skalę może dopuścić się w zasadzie każdy. „Narzędzia hackerskie" zdecydowanie nam to ułatwiają. Umożliwiają bowiem osobom z elementarną wiedzą z dziedziny informatyki popełnić przestępstwo. Sprawia to, że grupa

[28] F. Randoniewicz, *Odpowiedzialność karna za hacking…, op. cit.,* s. 336.
[29] *Ibidem*, s. 335.
[30] F. Randoniewicz, *Odpowiedzialność karna za przestępstwo hacking…, op. cit.*, s. 58.
[31] *Ibidem.*
[32] *Ibidem.*
[33] F. Randoniewicz,, *Odpowiedzialność karna za hacking…, op. cit.,* s. 440-441.
[34] *Ibidem.*

potencjalnych sprawców ulega powiększeniu. Dla przykładu program Cain&Abel, o którym już wspomniałam, jest bardzo łatwo dostępny. Jego obsługa może wydać się skomplikowana, ale w Internecie dostępnych jest mnóstwo instrukcji, oraz tutoriali na temat jego funkcji i zastosowań. Nie trzeba mieć ogromnej wiedzy z dziedziny informatyki żeby z niego korzystać. Ktoś wytworzy tego typu program, sprzeda go, a osoba która go kupi staje się potencjalnym sprawcą przestępstwa hackingu.

Liczba postępowań wszczynanych na podstawie art. 269b k.k. z roku na rok wzrasta. W 2005 roku było ich zaledwie 6 (stwierdzono 6 przestępstw)35, w 2014 roku już 47 (stwierdzono 43 przestępstwa)36. Z roku na rok rośnie również liczba postępowań wszczynanych na podstawie art. 267 k.k. W 1999 roku wszczęto 182 postępowania (stwierdzono 113 przestępstw), w 2005 roku wszczęto 430 postępowań (stwierdzono 260 przestępstw), a w 2014 roku aż 2868 postępowań (stwierdzono 1901 przestępstw)37. „Narzędzia hackerskie" już od lat mają wpływ na tę sytuację. Przestępstwo hackingu przestało być zarezerwowane dla osób, które posiadają specjalistyczną wiedzę z dziedziny programowania oraz specjalistyczny sprzęt. Dzięki możliwości wykorzystania „narzędzi hackerskich", przestępstwa tego może dopuścić się osoba, która posiada standardowy komputer oraz potrafi poprawnie pobrać program z Internetu i go zainstalować. Samo korzystanie z tego typu programów również nie nastręcza większych trudności, gdyż w Internecie istnieje mnóstwo witryn, które zawierają praktyczne instrukcje.

PODSUMOWANIE

Przepis art. 269b k.k. miał stanowić swego rodzaju panaceum na problem łatwo dostępnych „narzędzi hackerskich". Z założenia miał wskazać czym są tego rodzaju narzędzia oraz w jakich przypadkach lub w jakim celu zabronione jest ich wytwarzanie, pozyskiwanie, zbywanie lub udostępnianie osobom trzecim. Niestety ustawodawca dokonał zbyt szerokiej kryminalizacji tego przepisu.

Obecnie nie reguluje on sytuacji osób, które zawodowo zajmują się wytwarzaniem, zbywaniem, przystosowaniem lub udostępnianiem innym osobom upoważnionym programów komputerowych lub urządzeń, które mogłyby zostać wykorzystane do popełnienia przestępstwa, pomimo tego, że wcale nie zostały w tym celu utworzone. Wydaje się, że znacznie lepszym rozwiązaniem, byłoby nadanie przepisowi art. 269b k.k. kierunkowości. Dzięki temu już na poziomie tego artykułu można byłoby wyłączyć działalność osób, które posiadają upoważnienie do tworzenia programów, które mogłyby zostać użyte jako „narzędzia hackerskie".

[35] *Statystyka Policji*, http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-14/63633,Wytwarzanie -programu -komputerowego-do-popelnienia-przestepstwa-art-269b.html (10.04.2016).
[36] *Ibidem*.
[37] *Ibidem*.

Ustawodawca, w katalogu przestępstw z art. 269b k.k., nie umieścił również hackingu *sensu stricto* (art. 269 § 1 k.k.). Ponadto zamiast art. 269 § 2 k.k. w katalogu umieszczono prawdopodobnie art. 269 § 1 k.k. Dodanie przepisu art. 269b do kodeksu karnego zdecydowanie było zabiegiem słusznym, jednak przepis wymaga nowelizacji, ze względu na wyżej wymienione uchybienia.

Podsumowując, masowa dostępność „narzędzi hackerskich" spowodowała rozszerzenie grupy potencjalnych sprawców hackingu. Korzystanie z tego typu programów nie jest skomplikowane i nie wymaga specjalistycznej wiedzy z zakresu programowania, co sprawia, że nawet osoba z elementarną wiedzą z dziedziny informatyki może dopuścić się tego przestępstwa na mniejszą skalę.

BIBLIOGRAFIA

Definicja W https://pl.wikipedia.org/wiki/Oprogramowanie_użytkowe.

Gardocki Lech (red.). 2013. System prawa karnego. Tom VIII. Warszawa: C.H. Beck.

Hołyst Brunon. 2009. Kryminologia. Warszawa: Lexis Nexis.

Królikowski Michał (red.). 2015. Kodeks Karny - część szczególna. Tom II. Warszawa: C.H. Beck.

Kruzerowski Marek. 2003. W http://zsp.szubin.pl/zadania/Pomoce/Licencje/rodzaje_licencji.html.

Opis programu W http://download.komputerswiat.pl/bezpieczenstwo/odzyskiwanie-danych/cain-abel.

Pohl Łukasz. 2013. Prawo karne. Wykład części ogólnej. Warszawa: Lexis Nexis.

Randoniewicz Filip. 2012. Odpowiedzialność karna za przestępstwo hackingu. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.

Randoniewicz Filip. 2016 rok. Odpowiedzialność karna za hacking i inne przestępstwa przeciwko danym komputerowym i systemom informatycznym. Warszawa: Wolters Kluwer.

Siemkowicz Piotr. 2009. Przestępstwa skierowane przeciwko poufności, integralności i dostępności danych oraz systemów komputerowych w polskim kodeksie karnym – z uwzględnieniem aktualnych zmian nowelizacyjnych. CBKE e-biuletyn nr 2/2009. W http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34363/Przestepstwa_skierowane.pdf.

Słownik języka polskiego PWN. W http://sjp.pwn.pl/sjp/cyberprzestrzeń;2553915.

Statystyka Policji W http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-14/63633,Wytwarzanie-programu-komputerowego-do-popelnienia-przestepstwa-art-269b.html.

Zoll Andrzej (red.). 2013. Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Warszawa: Wolters Kluwer.

AKTY PRAWNE

Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r., ratyfikowana dnia 28 października 2014 roku. Dz.U. 2014 poz. 1514.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku kodeks karny. Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553.

Anna CZUBAJ[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

annaczubaj@poczta.fm

MIEJSCE JEDNOSTKI WE WSPÓŁCZESNYM POJMOWANIU BEZPIECZEŃSTWA

ABSTRAKT: Opracowanie poświęcone jest problematyce bezpieczeństwa personalnego oraz jego miejsca i znaczenia we współczesnym pojmowaniu bezpieczeństwa. Na początku rozważań wyjaśnione zostało pojęcie bezpieczeństwa oraz przedstawione zostały jego podstawowe typologie. Następnie zdefiniowano pojęcie „bezpieczeństwa jednostki". W dalszej części artykułu scharakteryzowane zostały zagrożenia dla bezpieczeństwa człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem mających swoje źródło we współczesnej cywilizacji. Na koniec przedstawione zostały filary ochrony bezpieczeństwa jednostki w prawie międzynarodowym.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo personalne, ochrona bezpieczeństwa zagrożenia bezpieczeństwa

THE PLACE OF INDIVIDUALS IN MODERN UNDERSTANDING OF SECURITY

ABSTRACT: The study is devoted to the issues of personal security and its place and importance in the modern understanding of security. First, the concept of security is explained and its basic typologies are presented and next there is made an attempt to define the individuals' security. Later, threats of human security, particularly, those that are the product of present civilization are described. At the end, issues of international law dedicated to personal security are presented.

KEY WORDS: security, personal security, security threats, security protection

WPROWADZENIE

Dążenie do zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa na możliwie najwyższym poziomie to istotny element ludzkiej egzystencji traktowanej zarówno jako byt jednostkowy, jak i społeczny[3]. Twórca psychologii społecznej Abraham Maslow potrzebę bezpieczeństwa

[1] Anna Czubaj – magister, absolwentka Akademii Podlaskiej w Siedlcach na kierunku matematyka (w zakresie matematyki z fizyką), obecnie doktorantka w Instytucie Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa UPH w Siedlcach, Dyrektor Gimnazjum im. Cypriana Norwida w Konstantynowie.

[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Social Science and Security.

[3] W. Fehler, *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej*, [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Warszawa 2010, s. 16.

zaliczył do katalogu podstawowych potrzeb człowieka stawiając ją na drugim miejscu, tuż za potrzebami fizjologicznymi. Według A. Maslowa realizacja kolejnych kategorii potrzeb, niezbędnych do pełnego rozwoju człowieka, tj. miłości i przynależności, szacunku oraz samorealizacji, nie jest możliwa bez zaspokojenia tych pierwszych dwóch wymienionych kategorii. Przywołany powyżej autor wyszczególnił ponadto zestaw potrzeb, które ogólnie określił jako potrzeby bezpieczeństwa i zaliczył do nich: stabilizację, zależność, opiekę, uwolnienie od strachu, lęku i chaosu, potrzebę struktury, porządku, prawa, ograniczeń, oparcia w opiekunie[4].

Bezpieczeństwo przez długi czas rozpatrywane było z perspektywy spraw międzynarodowych, państwowych, wewnętrznych, lokalnych i wielu innych kontekstów życia społecznego[5]. Rzadko, rozważając problemy bezpieczeństwa, głównym punktem odniesienia była jednostka ludzka. Człowiek był obecny w tych rozważaniach, ale gdzieś w tle, często w formach pośrednio wyrażanych trosk i obaw. Tymczasem zajmowanie się problematyką bezpieczeństwa może mieć sens tylko wówczas, gdy w konsekwencji dotyczy człowieka[6]. Poniższe opracowanie jest głosem w dyskusji o znaczeniu bezpieczeństwa jednostki i jego miejsca we współczesnym pojmowaniu bezpieczeństwa. Celem opracowania jest opis i wyjaśnienie miejsca bezpieczeństwa jednostki we współczesnych koncepcjach bezpieczeństwa.

DEFINIOWANIE I KLASYFIKACJA BEZPIECZEŃSTWA

Podejmując rozważania na temat bezpieczeństwa personalnego, warto na początek dokonać ustaleń definicyjnych. Pierwszym zagadnieniem, istotnym dla dalszych analiz jest sposób rozumienia terminu „bezpieczeństwo". Pojęcie to w literaturze naukowej jest definiowane na wiele sposobów. Definicje leksykalne utożsamiają bezpieczeństwo z brakiem zagrożenia i poczuciem pewności. W „Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego", pojęcie bezpieczeństwa definiowane jest jako „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych"[7]. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka, grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem. Bezpieczeństwo można rozpatrywać zarówno jako stan rzeczy, jak również jako proces społeczny, w ramach którego podmioty starają się doskonalić mechanizmy

[4] A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990, s. 76.
[5] Tzw. „klasyczne" wymiary bezpieczeństwa – bezpieczeństwo polityczne i militarne.
[6] K. Kołodziejczyk, *Bezpieczeństwo. Kontekst personalno-aksjologiczny*, Zeszyty Naukowe WOSWL 2009, Nr 1, s. 134.
[7] J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008, s. 14.

zapewniające poczucie bezpieczeństwa[8]. Omawiane pojęcie można także określić jako „obiektywną pewność gwarancji nienaruszalności przetrwania i swobód rozwojowych"[9].

Według Andrzeja Czupryńskiego bezpieczeństwo może być postrzegane jako aspekt systemu wartości, o który należy zabiegać i który należy pielęgnować. Można z tego wnioskować, że bezpieczeństwo jest nie tylko naczelną potrzebą, lecz także prawem natury będącym wyznacznikiem przetrwania i rozwoju nie tylko człowieka, ale wszystkich biologicznych istot. Proces bezpieczeństwa, pomimo że nie był tak postrzegany i definiowany, znajduje swoje uzasadnienie w instynkcie przetrwania każdego gatunku[10].

> *Bezpieczeństwo z naukowego punktu widzenia jest pojęciem wieloznacznym. Etymologii słowa doszukujemy się w języku łacińskim, gdzie bezpieczeństwo – securitas – składa się z dwóch elementów: sine (bez) i cura (obawa, strach, zmartwienie), co interpretujemy jako brak zmartwień. Czy brak obaw, zmartwień i zagrożeń jest wystarczający do zdefiniowania bezpieczeństwa?*[11].

W praktyce można wyróżnić dwa sposoby rozumienia bezpieczeństwa. Ujęcie negatywne, w ramach którego bezpieczeństwo traktuje się jako brak zagrożeń i w związku z tym główną rolę przypisuje się działaniom dotyczącym ochrony przed tymi zagrożeniami. Drugie ujęcie, określanie jako pozytywne postrzega bezpieczeństwo z perspektywy aktywnego kształtowania pewności przetrwania, posiadania fundamentalnych wartości i swobód rozwojowych danego podmiotu[12].

Opierając się na powyższych ustaleniach, można zdefiniować bezpieczeństwo jako „pierwotną, egzystencjalną i naczelną wartość i potrzebę człowieka, warunkującą przeżycie i rozwój jednostki i grup społecznych"[13], a także jako „stan pewności i spokoju wynikający z niskiego poziomu zagrożeń, posiadania pozytywnych perspektyw rozwojowych oraz skutecznych środków ochrony przed negatywnie wartościowanymi zjawiskami i procesami"[14].

W procesie charakterystyki istoty pojęcia „bezpieczeństwo" ważnym jest określenie podmiotu odniesienia, czyli kto lub co ma być bezpieczne. Ze względu na podmiot można wyróżnić wiele kategorii bezpieczeństwa, jako, że jest ono „wartością szczególną, która wszystko przenika, łączy i warunkuje (…). Wskutek stałego poszerzania zakresu obejmuje nie tylko tradycyjne zagadnienia militarne i polityczne, ale również sprawy ekologii, surowców naturalnych, demografii czy kwestie socjalne"[15]. Próbą uporządkowania wymiarów bezpieczeństwa jest ich podział według sześciu kryteriów:

---

[8] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.
[9] *Ibidem.*, s. 20.
[10] A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym*, [w:] A. Czuprynki, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria, badania, praktyka*, Józefów 2015, s.10.
[11] *Ibidem*, s. 11
[12] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 9.
[13] A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne.* Warszawa 2012, s. 26.
[14] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne…, op. cit.*, s. 9.
[15] M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 33.

– podmiotowego – bezpieczeństwo jednostkowe, lokalne, narodowe, międzynarodowe i globalne;
– przedmiotowego – bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe i społeczne;
– przestrzennego – bezpieczeństwo miejscowe, lokalne, subregionalne i regionalne;
– znaczenia – bezpieczeństwo przejawia się jako stan, poczucie, proces, cel, wartość, potrzeba, struktura, organizacja;
– składników – bezpieczeństwo negatywne (tylko przetrwanie) oraz pozytywne (przetrwanie i swoboda rozwoju);
– obszaru organizacji – bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne[16].

Bezpieczeństwo, jak widać ma wiele zróżnicowanych wymiarów, których lista pozostaje otwarta. Kwestie bezpieczeństwa analizowane są najczęściej w odniesieniu do spraw międzynarodowych, państwowych, wewnętrznych, lokalnych, rzadziej podmiotem rozważań jest człowiek. Dlatego istotne jest przybliżenie pojęcia bezpieczeństwa personalnego.

POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA JEDNOSTKI

Oprócz wyżej wymienionych kryteriów podziału bezpieczeństwa istnieje także dychotomiczny podział na bezpieczeństwo personalne i strukturalne. Bezpieczeństwo personalne polega na stworzeniu człowiekowi (osobie, jednostce ludzkiej) „takich wielorakich warunków egzystencji, które, jeśli zostaną przez niego odpowiednio skonsumowane, zapewnią mu pełny rozwój osobowy – samorealizację”[17]. Bezpieczeństwo strukturalne odnosi się natomiast do strony instytucjonalnej i organizacyjnej życia społecznego w kontekście lokalnym, państwowym, regionalnym i międzynarodowym. „Jego istota polega na takim ukierunkowaniu działalności wszystkich instytucji życia społecznego, właściwych dla wielorakich jego wymiarów, aby ich działanie, a przede wszystkim jego efekty, gwarantowały bezpieczeństwo personalne”[18].

Koncepcja *human security*, czyli bezpieczeństwa jednostki (osoby ludzkiej) stała się kolejnym stadium ewolucji koncepcji poszerzonego ujmowania bezpieczeństwa. Termin *human security* upowszechnił Raport Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) z 1994 roku[19]. W przywołanym dokumencie autorzy podjęli próbę interpretacji pojęciowej bezpieczeństwa jednostki i związku pomiędzy zrównoważonym rozwojem ludzkości a bezpieczeństwem. Autorzy raportu uznali, że zagadnienie bezpieczeństwa zbyt długo rozumiane było jako bezpieczeństwo terytorium wolnego od zewnętrznej agresji, jako ochrona narodowego interesu w polityce zagranicznej lub jako światowe bezpieczeństwo wolne od nuklearnego zagrożenia. Dla większości ludzi brak poczucia bezpieczeństwa

[16] M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 34
[17] K. Kołodziejczyk, *Bezpieczeństwo… op. cit.*, s. 140
[18] *Ibidem.*
[19] United Nations Development Program, *Human Development Report 1994*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (16.02.2016).

wynika raczej z obawy o codzienny byt, niż ze strachu przed światową katastrofą[20]. W Raporcie wyszczególnione zostały dwa główne nurty koncepcji *human security*. Pierwszy oznacza wolność od takich problemów, jak głód, choroby i represje ze względu na pochodzenie, rasę, płeć, wyznanie czy poglądy polityczne. Drugi nurt określa bezpieczeństwo jako ochronę przed nagłymi i bolesnymi wydarzeniami w życiu codziennym, czy to w domu, w pracy, czy też w społeczeństwie[21]. Ponadto autorzy raportu sformułowali cztery podstawowe własności bezpieczeństwa człowieka we współczesnym świecie:

- jest to pojęcie uniwersalne, ponieważ dotyczy wszystkich ludzi na całym świecie, niezależnie od miejsca zamieszkania;
- wszystkie wymiary bezpieczeństwa są współzależne, wzajemnie powiązane;
- bezpieczeństwo jest łatwiejsze do zapewnienia przez profilaktykę i zapobieganie niż późniejszą interwencję i niwelowanie skutków jego naruszenia;
- obiektem zainteresowania jest człowiek, a nie państwo[22].

W koncepcji *human security* wskazuje się również na siedem dziedzin (rodzajów) bezpieczeństwa istotnych z perspektywy podmiotu, jakim jest człowiek. Mowa tu o bezpieczeństwie ekonomicznym, żywnościowym, zdrowotnym, ekologicznym, fizycznym, społecznym (więzi społeczne) i politycznym.

Zatem bezpieczeństwo personalne można określić jako ograniczenie do minimum przeżyć negatywnych jednostki, wynikających z jej uczestnictwa w życiu społecznym, które przejawiają się w postaci lęku lub strachu. Są to stany emocjonalne, które człowiek przeżywa na co dzień i których nie sposób uniknąć. Lęk dotyczy zagrożeń społecznych, np. przed utratą pracy, rozpadem związku, egzaminem. Strach natomiast jest właściwy dla sytuacji zagrożenia fizycznego, np. doznanie uszczerbku na zdrowiu w wyniku napaści lub wypadku. Bezpieczeństwo personalne ma charakter indywidualny i jest uzależnione od struktury osobowości człowieka[23].

Krzysztof Drabik, definiując bezpieczeństwo jednostki, zwraca uwagę na czynniki (pozytywne i negatywne), identyfikowane przez bezpieczeństwo personalne, które bezpośrednio kształtują jednostkowe poczucie pewności trwania. Według tego autora bezpieczeństwo personalne określa warunki ciągłości trwania jednostki jako konkretnego indywiduum.

> *Z pozycji jednostkowej interpretowane są uwarunkowania bezpieczeństwa, które ma przede wszystkim charakter indywidualny i konkretny. Możemy wówczas mówić o bezpieczeństwie przez pryzmat całościowej kondycji fizycznej, psychicznej, duchowej,*

---

[20] K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 69-70.

[21] D. Kaźmierczak-Pec, *Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzkiego. Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w rzeczywistości ponowoczesnej*, [w:] M. Kubiak, P. Żarkowski (red.), *Współczesne bezpieczeństwo jednostkowe*, Warszawa-Siedlce 2013, s. 55-56.

[22] *Vide* K. P. Marczuk, *op. cit.* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *op. cit.*

[23] K. Kołodziejczyk, *Personalny wymiar bezpieczeństwa*, Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej 2010, Nr 1, s. 97-98.

intuicyjnej podmiotu. Stąd wywodzi się poczucie bezpieczeństwa jako subiektywny odbiór konfiguracji warunków życia jednostki, uznanej przez nią w kategorii pewności trwania (bezpieczeństwa) bądź zagrożenia[24].

Z kolei Fen Osler Hampson analizując zakres zagadnienia bezpieczeństwa jednostki wskazuje trzy odmienne koncepcje tego pojęcia. Pierwsza z nich określa bezpieczeństwo jednostki w kategoriach praw naturalnych i rządów prawa. Koncepcja ta opiera się na centralnym dla liberalizmu uznaniu podstawowych praw człowieka (do życia, wolności i dążenia do szczęścia), które społeczność międzynarodowa obowiązana jest chronić i wspierać. Druga koncepcja bazuje na humanitaryzmie. W ten nurt wpisują się między innymi działania na rzecz pogłębiania i wzmacniania prawa międzynarodowego w kwestii ludobójstwa i zbrodni wojennych czy eliminacji broni szczególnie niebezpiecznej dla ludności cywilnej. Z tej koncepcji wywodzi się też idea interwencji humanitarnych, mających na celu poprawę podstawowych warunków życia uchodźców i innych grup ludzi oderwanych od własnych domów i społeczności z powodu konfliktów zbrojnych. Trzecia koncepcja, w dużym stopniu ukształtowana przez idee sprawiedliwości społecznej, w sposób bardzo szeroki ujmuje bezpieczeństwo jednostki. Swoim zakresem obejmuje różne formy zagrożeń dla podstaw utrzymania jednostek oraz ich dobrostanu (np. gospodarcze, ekologiczne, społeczne) i szeroko rozumie zagrożenia (realne lub potencjalne) dla przetrwania i zdrowia jednostek[25].

Należy podkreślić, że koncepcji *human security* nie można traktować jako alternatywy dla teorii i praktyki bezpieczeństwa narodowego. Zarówno bezpieczeństwo człowieka jak i bezpieczeństwo państwa nie wykluczają się, a jedynie wzajemnie uzupełniają. Trudno bowiem mówić o bezpieczeństwie państwa, gdy brak jest poczucia bezpieczeństwa u jego obywateli, i odwrotnie[26].

ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA JEDNOSTKI

Bezpieczeństwo nie jest stanem stabilnym. Jest to ustawicznie zmieniający się proces oraz nieodłączny składnik ludzkiego życia. Nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie sytuacji, które stwarzają zagrożenia. Aby móc analizować kwestię zagrożeń bezpieczeństwa w odniesieniu do jednostki należy najpierw zdefiniować, czym jest zagrożenie. W literaturze przedmiotu występują różne określenia tego pojęcia. Jedna z definicji wyjaśnia je odwołując się do kategorii sytuacji trudnych. Zgodnie z tą definicją zagrożenie ma miejsce wtedy, gdy „w człowieku rodzi się obawa o utratę wysoko cenionych wartości z własnym życiem na pierwszym miejscu”[27]. Zatem przez zagrożenie można rozumieć:

---

[24] K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne w perspektywie filozoficznej*, [w:] K. Drabik (red.), *Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej*, Warszawa 2013, s. 38-39.
[25] F.O. Hampson, *Bezpieczeństwo jednostki*, [w:] P.D. Williams (red.), *Studia bezpieczeństwa*, Kraków 2012, s. 227.
[26] A. Urbanek, *Ludzki wymiar bezpieczeństwa* [w:] A. Urbanek (red.) *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Słupsk 2013, s. 50.
[27] T. Tomaszewski, *Wstęp do psychologii*, Warszawa 1971, s. 124.

- groźbę pojawienia się szkody;
- niebezpieczną sytuację, która może doprowadzić do powstania szkody;
- potencjalne warunki, które aktywizując się w sekwencję zdarzeń mogą doprowadzić do strat;
- sytuację, która może prowadzić do obrażeń lub utraty zdrowia;
- źródło niebezpieczeństwa;
- źródło możliwych obrażeń lub utraty zdrowia;
- niebezpieczeństwo[28].

Zagrożenia to „z jednej strony pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej strony to czynniki obiektywnie powodujące stany niepewności i obaw”[29]. Marian Cieślarczyk definiuje zagrożenia jako „niekorzystne i niebezpieczne dla żywotnych interesów i podstawowych wartości danego podmiotu (jednostkowego lub zbiorowego) działania innych uczestników życia społecznego”[30].

Analizując zagadnienie zagrożeń dla bezpieczeństwa personalnego, należy zauważyć, że niejednokrotnie zagrożenia te będą odnosiły się także do bezpieczeństwa wewnętrznego. To, co stanowi zagrożenie dla człowieka może być również zagrożeniem dla całego społeczeństwa. Z kolei zagrożenia danego społeczeństwa są jednocześnie zagrożeniami jednostki. W przywoływanym wcześniej Raporcie UNDP z 1994r. sformułowanych zostało sześć kategorii zagrożeń globalnych dla bezpieczeństwa całej ludzkości:

- niekontrolowany przyrost demograficzny;
- nierówny poziom rozwoju gospodarczego;
- nadmierne migracje;
- degradacja środowiska naturalnego;
- produkcja i handel narkotykami;
- międzynarodowy terroryzm.

W Raporcie UNDP z 1999 roku dotyczącym globalizacji[31], dodatkowo podkreślono konieczność walki z takimi zagrożeniami, jak międzynarodowa przestępczość, niszczenie środowiska naturalnego oraz konieczność wspierania odmiennych kultur.

Dynamika zidentyfikowanych współcześnie zagrożeń nie pozwala na stworzenie trwałej ich klasyfikacji. Ogólnie zagrożenia bezpieczeństwa mogą mieć charakter militarny i niemilitarny (pozamilitarny). Wśród zagrożeń niemilitarnych można wyróżnić zagrożenia: polityczne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. Zagrożenia społeczne można dodatkowo podzielić na zagrożenia socjalne (mają swoje źródło w poszerzającej się sferze ubóstwa, brak

[28] B. Bonisławska, *Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja 2012, Nr 1, s. 116.
[29] S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.
[30] M. Cieślarczyk, *Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń*, Zeszyty Naukowe AON 1999, Nr 2, s. 233.
[31] United Nations Development Program, *Human Development Report 1999, Globalization with a Human Face*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf (16.02.2016).

lub niedostatek środków utrzymania) i psychospołeczne (nierespektowanie praw człowieka i podstawowych wolności)[32]. Zagrożenia kategoryzowane są także ze względu na źródło pochodzenia, w takim kontekście możemy wyróżnić zagrożenia naturalne, techniczne, ustrojowe, demograficzne, ideologiczne, gospodarcze, edukacyjne, psychologiczne, kulturowe[33].

W odniesieniu do jednostki największe znaczenie będą miały zagrożenia o specyfice społecznej. Źródłem zagrożeń o charakterze społecznym są głównie tzw. ryzyka socjalne związane z utratą dotychczasowego źródła utrzymania. Najczęściej wymieniane ryzyka dotyczą bezrobocia, niepełnosprawności, choroby, starzenia się, śmierci jedynego żywiciela rodziny, endemicznej biedy oraz patologii społecznych. Zagrożenia społeczne będą się różniły od siebie zasięgiem, intensywnością i możliwościami neutralizacji. Źródłem tych zagrożeń może być bierność zawodowa (bezrobocie), ubóstwo relatywne (brak zasobów) oraz degeneracja moralna i kulturowa (dziedziczenie biedy, patologie, uzależnienie od świadczeń). Tego typu problemów o charakterze społecznym jest o wiele więcej[34].

Innym istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa jednostki są zagrożenia ekologiczne. Można je podzielić na antropogeniczne i naturalne (środowiskowe). Zagrożenia antropogeniczne wynikają z zamierzonej i niezamierzonej działalności człowieka oraz jego wytworów. Nowoczesny przemysł, wytwarzający zarówno produkty, jak i odpady trujące dla środowiska, transport (lądowy, wodny, powietrzny), rolnictwo (z nieodłącznymi sztucznymi nawozami) są w swej działalności uciążliwe dla środowiska i powodują jego degradację. Najgroźniejsze są tzw. katastrofy ekologiczne, które przybierają różne formy, mogą dotyczyć wody (zwłaszcza mórz niszczonych np. przy awariach tankowców z ropą), powietrza – zatruwanego gazami przemysłowymi, ziemi zanieczyszczanej substancjami chemicznymi, odpadami poprodukcyjnymi i komunalnymi, śmieciami pochodzącymi z gospodarstw domowych. Skala zniszczeń w takich przypadkach jest ogromna i trudna do naprawienia. Ma to bardzo istotne znaczenie, ponieważ „degradacja przyrody, jest pośrednio degradacją człowieka, a więc działaniem ograniczającym jego bezpieczeństwo"[35].

Zagrożenia naturalne, wynikające z działań sił natury, istnieją od zawsze, zagrażając człowiekowi, zwierzętom i roślinom. Spowodowane są różnymi czynnikami – ruchami skorupy ziemskiej, klimatem czy różnymi żywiołami. Zagrożenia naturalne dzielą się na geologiczne (trzęsienia ziemi, tąpnięcia i osiadanie gruntu, fale tsunami, wybuchy wulkanów, ruchy masowe gruntu – osuwiska i lawiny), hydrometeorologiczne (opady nawalne, powodzie, huragany, tornada, burze, trąby powietrzne, susze, stepowienie i pustynnienie, pożary wieloprzestrzenne lasów), endemiczne (spowodowane przez zwierzęta, rośliny, pasożyty, bakterie i wirusy oraz

[32] J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2013, s. 268.
[33] Z. Ciekanowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza/ Safety & Fire Technique 2010, Nr 1, s. 30.
[34] J. Gierszewski, *op. cit.*, s. 269.
[35] K. Kołodziejczyk, *Personalny…*, *op. cit.*, s. 99.

inne czynniki chorobotwórcze wynikające z położenia geograficznego obszaru i specyficznych warunków środowiska lub zaburzenia procesów naturalnych).

Kolejnymi zjawiskami uniemożliwiającym właściwy rozwój jednostki są zagrożenia polityczne. Zagrożenia takie są określane jako „stan, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych) uniemożliwiające wypełnianie przez państwo jego głównych funkcji, a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe”[36]. Tak sformułowany zakres omawianych zagrożeń ukazuje ich wpływ na politykę rozumianą jako rządzenie i kierowanie sprawami państwa. Zakres zagrożeń politycznych obejmuje zarówno politykę wewnętrzną jak i zagraniczną państwa, a także politykę międzynarodową. Z uwagi na duży obszar spraw będących przedmiotem zainteresowania polityki państwa, liczba i rozmiar tego typu zagrożeń jest, w porównaniu z innymi, zdecydowanie większa. Zagrożenia polityczne mogą powstawać w wyniku planowanych i zorganizowanych manipulacji lub opóźnionych i zaniechanych działań, które prowadzą do obalenia legalnych władz, naruszenia racji stanu, interesów narodowych i praworządności czy podważenia pozycji międzynarodowej państwa[37].

Równie istotnymi zagrożeniami dla każdego człowieka są zagrożenia ekonomiczne. Ten rodzaj zagrożeń dotyczy problematyki wymiany i rozdziału dóbr w państwie oraz racjonalnego dysponowania nimi w celu pomnażania ogólnego dorobku. Zagrożenia ekonomiczne często są identyfikowane jako zagrożenia gospodarcze i z nimi utożsamiane. Obejmują finanse państwa, proces produkcji i dostęp do surowców, w szczególności energetycznych i żywnościowych. Zagrożenia ekonomiczne w szczególnych przypadkach mogą urzeczywistniać się między innymi poprzez: niskie tempo rozwoju gospodarczego pogłębiające się dysproporcje w rozwoju ekonomicznym w stosunku do innych państw, utratę rynków zbytu, egoizm ekonomiczny rozwiniętych państw świata i globalnych koncernów, powstawanie stref głodu i ubóstwa, ograniczanie wydatków na badania naukowe i brak transferu osiągnięć naukowych do gospodarki, blokady gospodarcze i dyskryminację gospodarczą, niestabilność finansową państwa i kryzys wydatków publicznych, przestępczość gospodarczą i powstawanie „szarej strefy” gospodarki, pauperyzację społeczeństwa i masowe bezrobocie, nadmierny import towarów prowadzący do nieopłacalności własnej produkcji i zmniejszenia zatrudnienia w kraju[38].

Oprócz wyżej wymienionych zagrożeń, które można odnieść zarówno do jednostki, jak i całego społeczeństwa, istnieją takie, które w sposób jednoznaczny dotyczą tylko bezpieczeństwa personalnego. Przykładem takich zagrożeń są działania uderzające w ludzką godność. Uznanie człowieka za byt osobowy jest podstawową wartością dla każdej istoty ludzkiej, co w wymiarze etycznym powoduje zakaz przedmiotowego traktowania. Godność przysługuje w równym stopniu każdemu człowiekowi, bez różnicy płci, rasy, narodowości i wyznania. Pomimo podejmowanych działań, w dalszym ciągu liczne są przypadki łamania

[36] J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), *op. cit.*, s. 176.
[37] *Ibidem*.
[38] Z. Ciekanowski, *op. cit.*, s. 37-38.

powszechnych zasad poszanowania godności człowieka. Świadczą o tym przykłady dyskryminacji ze względu na rasę czy płeć, prześladowania na tle światopoglądowym i religijnym czy wykorzystywanie dzieci do niewolniczej pracy[39].

Zagrożenia bezpieczeństwa personalnego mogą przybierać także postać dążeń do reifikacji człowieka poprzez próby zawładnięcia jego świadomością, tak aby manipulować i używać zniewolonych ludzi do realizacji partykularnych celów dominujących jednostek lub grup o charakterze mafijno-przestępczym. Przykładem takiego uprzedmiotowienia są różnego rodzaju sekty, obiecujące szczęście i wyzwolenie od niedogodności świata i życia społecznego. Z kolei zniewolenie i poddanie się manipulacji zaobserwować można u zamachowców samobójców, którym towarzyszy przekonanie, że giną za słuszną sprawę[40].

Bezpieczeństwo personalne w obliczu zagrożeń XXI wieku

Katalog zagrożeń, bez względu na to, jak bardzo będzie rozbudowany, nigdy nie będzie zamknięty. W ostatnich latach środki masowego przekazu informowały o kolejnych wydarzeniach zagrażających życiu, zdrowiu czy bezpieczeństwu ludzi, o których jeszcze do niedawna nikt by nie pomyślał. „Wiek XXI powitał nas wydarzeniami skrajnie nieprzewidywalnymi. Dzień 11 września 2001 roku rozpoczął wojnę z terroryzmem, coraz głośniej mówi się o klonowaniu człowieka, a świat stoi na progu kolejnej wojny"[41]. Ostatnie dziesięciolecia charakteryzują się nie tylko dużym tempem przeobrażeń społecznych, ale także różnorodnością zjawisk, które można odnieść do trzech głównych obszarów praktycznej działalności człowieka. Pierwszy z obszarów dotyczy szeroko rozumianego bezpieczeństwa człowieka, drugi związany jest z różnorodnością zagrożeń tegoż bezpieczeństwa, trzeci natomiast odnosi się do zwiększającej się ilości zagrożeń personalnych. W ostatnich latach mamy do czynienia z wyraźną ewolucją zagrożeń, spośród których najbardziej dotkliwymi są klęski żywiołowe i ataki terrorystyczne, gdyż zagrażają one bezpośrednio życiu wszystkich obywateli i odbijają się natychmiast na funkcjonowaniu ludzi, państwa i jego instytucji[42]. Do współczesnych zagrożeń można także zaliczyć lęki towarzyszące działaniu sfery socjalnej oraz zagrożenia wynikające z rozwoju cywilizacji technicznej. Dotychczasowe klęski, jakie towarzyszyły człowiekowi, miały w pewnym sensie charakter żywiołowy: powodzie, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, na które człowiek często nie miał żadnego wpływu. Zagrożenia XXI wieku mają głównie cywilizacyjny charakter, są przede wszystkim wytworem działalności człowieka[43]. Rozwój techniki jest najważniejszym impulsem cywilizacji. Nowe wynalazki ułatwiają życie, ale stwarzają również nowe zagrożenia,

---

[39] K. Kołodziejczyk, *Personalny…*, *op. cit.*, s. 98.

[40] *Ibidem*, s. 100.

[41] Z. Kwiasowski, T. Durmała, *Pozamilitarne zagrożenia u progu XXI wieku*, [w:] W.J. Maliszewski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, Bydgoszcz 2005, s. 25.

[42] J. Kunikowski, *Bezpieczeństwo i zagrożenia współczesnego człowieka*, [w:] J. Dębowski, E. Jarmoch, A. Świderski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka a proces transformacji systemowej*, Siedlce 2006, s. 93.

[43] B. Bonisławska, *op. cit.*, s. 114.

wpływają znacząco na stan bezpieczeństwa, naruszają równowagę ekologiczną, oddziałują na kształt życia społecznego. Klasycznym przykładem zagrożenia związanego z rozwojem technologii, w szczególności gałęzi *information technology* (IT) są zagrożenia cybernetyczne: cyberterroryzm, cyberprzestępczość oraz cyberprzemoc. Cyberterroryzm jest bezprawnym atakiem lub groźbą ataku na komputery, sieci lub systemy informacyjne w celu zastraszenia lub wymuszenia na rządzie lub ludziach daleko idących politycznych i społecznych celów. Za atak cyberterrorystyczny można uznać również taki akt, który powoduje bezpośrednie szkody dla człowieka i jego mienia lub przynajmniej jest na tyle znaczący, że budzi strach[44]. Cyberprzestępczość to przestępstwa komputerowe, do których zaliczamy: hackerstwo, podsłuch komputerowy, sabotaż komputerowy, szpiegostwo komputerowe, bezprawne niszczenie informacji, fałszerstwa komputerowe i oszustwa komputerowe[45]. Z kolei cyberprzemoc to akty przemocy wymierzone w człowieka z użyciem mediów elektronicznych, np.: obrzucanie wyzwiskami, straszenie, poniżanie w Internecie lub przy użyciu telefonu, robienie zdjęć lub rejestrowanie filmów bez zgody, publikowanie w Internecie lub rozsyłanie telefonem zdjęć, filmów lub tekstów, które obrażają lub ośmieszają, podszywanie się pod kogoś w sieci[46].

Kolejnym zagrożeniem dla człowieka, po części także związanym z rozwojem technologicznym (zastępowanie ludzi maszynami) jest bezrobocie, powiększająca się skala ubóstwa i nędzy, co prowadzi do masowych migracji. Przyczyną migracji mogą być także inne czynniki, jak choćby konflikty zbrojne czy destabilizacja polityczna. Migracja jest źródłem kolejnych zagrożeń, takich jak rozłąka z rodziną, czego skutkiem może być rozpad rodziny, zakłócenia w wychowywaniu dzieci, konsekwencje bezpośrednie i pośrednie dla dzieci pozbawionych kontaktu z jednym lub obojgiem rodziców. Niekontrolowane ruchy migracyjne, jakie dokonują się ostatnio w Europie, oprócz cierpienia ludzi szukających lepszego życia, niosą także pewne zagrożenia dla ludności państw przyjmujących. Taki przepływ przez granice może mieć istotny wpływ nie tylko na gospodarkę i dezintegrację społeczną, ale także na poczucie bezpieczeństwa jednostki.

Wraz z rozwojem nowoczesnej cywilizacji pojawiły się schorzenia, zarówno te zupełnie nieznane lub jak i występujące sporadycznie. Ich gwałtowne nasilenie skłoniło światowych specjalistów w dziedzinie zdrowia do stworzenia nowego terminu obejmującego choroby nowoczesnego świata. Schorzenia te określono mianem chorób cywilizacyjnych, do których zaliczono schorzenia związane z ujemnymi skutkami życia w warunkach wysokiej cywilizacji, takimi jak: sytuacje sterowe i ustawiczne napięcia nerwowe, a mała ruchliwość mięśniowa, skutki oddziaływania skażeń środowiska i hałasu, złe odżywianie. Choroby cywilizacyjne to głównie nadciśnienie tętnicze, choroba wieńcowa, choroba wrzodowa, alergie, choroby psychiczne (depresja) i uzależnienia (pracoholizm)[47].

[44] *Vide* W. Smolski, *Cyberterroryzm jako współczesne zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/66149/32_Wieslaw_Smolski.pdf, s. 481 (19.02.2016).
[45] http://www.policja.pl/pol/kgp/bsk/dokumenty/cyberprzestepczosc/2960,Cyberprzestepczosc.html, (20.02.2016).
[46] http://www.cyberprzemoc.pl/ (19.02.2016).
[47] J. Kunikowski, *op. cit*,. [w:] J. Dębowski, E. Jarmoch, A. Świderski (red.), *op. cit.*, s. 97.

Powyższa charakterystyka nie obejmuje wszystkich zagrożeń bezpieczeństwa człowieka, nie wszystkie z nich w jednakowym stopniu dotykają jednostki, ale z całą pewnością znacząco wpływają na jego egzystencję i rozwój.

FILARY OCHRONY BEZPIECZEŃSTWA JEDNOSTKI W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest jednym z podstawowych zadań spoczywających na organach władzy państwowej. Aby zadanie to było jak najlepiej realizowane potrzebne są uregulowania prawne, które uszczegółowią zakres zadań i wskażą osoby czy instytucje odpowiedzialne na poszczególne ich elementy. Oprócz wewnętrznych przepisów prawnych, obowiązujących na terenie danego państwa, istnieje także prawo międzynarodowe. To prawo to

> *zbiór norm regulujących stosunki między suwerennymi państwami oraz międzyrządowymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych wraz z organizacjami wyspecjalizowanymi (np. WHO, FAO, UNESCO) czy Rada Europy. Normy prawa międzynarodowego określają prawa i obowiązki spoczywające na członkach społeczności międzynarodowej, przy czym obowiązująca w prawie międzynarodowym zasada równości państw wobec prawa gwarantuje im taki sam zakres przywilejów i immunitetów. Głównym źródłem wspomnianych praw i obowiązków są umowy międzynarodowe (konwencje), zawierane dobrowolnie między państwami, ale mogą one również wypływać z norm zwyczajowych bądź zasad ogólnych prawa uznanych przez narody cywilizowane. (…) Głównym celem prawa międzynarodowego jest zapewnienie pokojowego współistnienia narodów i ludów, prowadzącego do ogólnego rozwoju*[48].

W prawie międzynarodowym zawartych jest szereg uregulowań dotyczących bezpieczeństwa człowieka. Pierwszym aktem prawnym bezpośrednio odnoszącym się do osoby ludzkiej, jej egzystencji i rozwoju jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka[49]. W art. 3 czytamy: „Każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swojej osoby". Zatem bezpieczeństwo jest niepodważalnym prawem każdego człowieka, co potwierdzone zostało także w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych[50], przepisem w art. 9 ust. 1 w brzmieniu: „Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego". Tę samą normę prawną można odnaleźć w art. 5 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)[51]. Kolejnym aktem prawnym potwierdzającym konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim ludziom jest

---

[48] *Prawo międzynarodowe*, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/prawo_miedzynarodowe/ (22.02.2016).

[49] *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r*., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html (20.02.2016).

[50] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony w wyniku konferencji ONZ w Nowym Jorku, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 2200A (XXI) z 16 grudnia 1966 roku.* Wszedł w życie 23 marca 1976 roku. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19770380167 (22.02.2016).

[51] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności to umowa międzynarodowa z zakresu ochrony praw człowieka zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy*, Konwencja weszła w życie 3 września 1953 roku. https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/convention_pol.pdf (22.02.2016).

Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej[52]. W dokumencie tym, w art. 5 szczególny nacisk został położony na zagwarantowanie prawa do osobistego bezpieczeństwa każdemu człowiekowi, bez względu na jakiekolwiek różnice, w szczególności bez względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe bądź etniczne.

Istotnym aktem prawa międzynarodowego jest Trakt o Unii Europejskiej[53]. Jest to umowa międzynarodowa, która stanowi (obok Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) podstawę prawną dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Traktat w art. 2 podkreśla znaczenie poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości i poszanowania praw człowieka, wskazując, że na tych wartościach opiera się działalność Unii Europejskiej. Natomiast w art. 3 ust. 2 Unia Europejska zobowiązuje się do zapewniania swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Oprócz wyżej wymienionych dokumentów, w których mowa jest o prawie każdego człowieka do zagwarantowania mu bezpiecznych warunków życia i rozwoju, w prawie międzynarodowym obowiązują przepisy, mówiące o niwelowaniu zagrożeń bezpieczeństwa człowieka. Jako przykład można podać Konwencje Rady Europy, czyli umowy międzynarodowe zawierające wspólne ustalenia standardów prawnych na kontynencie europejskim, w szczególności:

- Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości[54] – podstawą do powstania dokumentu było m.in. przekonanie o potrzebie prowadzenia wspólnej polityki kryminalnej mającej na celu ochronę społeczeństwa przed cyberprzestępczością;
- Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi[55] – celem konwencji jest wzmocnienie wysiłków w zapobieganiu terroryzmowi i negatywnym skutkom, jakie terroryzm wywiera na pełne korzystanie z praw człowieka, w szczególności prawa do życia (art. 2);
- Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi[56] – stworzona z m. in. uwagi na to, że handel ludźmi stanowi naruszenie praw człowieka oraz przestępstwo przeciwko godności i integralności istoty ludzkiej.

Jak wynika z powyższych rozważań, wiele aktów prawa międzynarodowego gwarantuje ochronę bezpieczeństwa jednostce. Jednakże w celu zapewnienia tego bezpieczeństwa człowiekowi i całemu społeczeństwu niezbędne są odpowiednie struktury realizacyjne, które razem tworzą system. Taki system bezpieczeństwa można określić jako zbiór odosobnionych,

---

[52] *Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1977 roku,* http://www.bezuprzedzen.org/doc/4aKWSPDR.pdf (22.02.2016).

[53] *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z ich protokołami i załącznikami w wersji uwzględniającej zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony podpisanym w dniu 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie,* https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fxac08115plc_002.pdf (22.02.2016).

[54] *Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 roku,* http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/728 (22.02.2016).

[55] *Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi sporządzona w Warszawie 16 maja 2005 roku,* http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20081610998 (22.02.2016).

[56] *Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 roku,* http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090200107 (22.02.2016).

jednakże organizacyjnie, funkcjonalnie oraz merytorycznie i prawnie powiązanych we wspólną całość podsystemów, które dysponują potencjałami zdolnymi do przeciwstawienia się potencjalnym zagrożeniom, zapewniając zrównoważony, trwały i bezpieczny rozwój. Podstawą działania systemu są zbiory koncepcji, założeń, zasad i ustaleń oraz uregulowania prawne[57]. Organy państwowe są odpowiedzialne za tworzenie systemu bezpieczeństwa, za zdolność działania wszelkich służb oraz za ich koordynację.

PODSUMOWANIE

Rozpatrując tematykę bezpieczeństwa, czy to w odniesieniu do społeczeństwa, czy narodu, nie sposób pominąć osoby ludzkiej. Bezpieczeństwo personalne zawiera się we wszystkich wymienionych, a jednocześnie jest kwestią nadrzędną, gdyż to właśnie bezpieczeństwo człowieka jest najważniejsze. Podejmując działania niwelujące zagrożenia człowieka jako jednostki, buduje się jednocześnie bezpieczeństwo całego społeczeństwa. Jak zauważa Kazimierz Kołodziejczyk,

> *w zależności od kontekstu, w jakim rozpatruje się problem bezpieczeństwa, jego istota może i musi być każdorazowo określana. Co za tym idzie, jego istotę wypełniać mogą odmienne treści. Ta wielość nie powinna prowadzić do sprzeczności, do wzajemnego wykluczania się, powinna natomiast stwarzać przesłanki lepszego poznania i pełniejszego ujęcia problemu. Stać się to może tylko wtedy, gdy w rozważaniach, w aspekcie ontologicznym i aksjologicznym, uwzględniona zostanie podmiotowość człowieka, ujmując go jako wartość nadrzędną*[58].

Scharakteryzowane zagrożenia, zarówno wywołane procesami naturalnymi jak i działalnością człowieka, stanowiły i nadal będą stanowić źródło niebezpieczeństw, zarówno dla człowieka jak i społeczności. Będą one ulegały zmianom, jedne być może zostaną zniwelowane, ale w ich miejsce na pewno pojawią się nowe zagrożenia. „Zjawiska społeczne występujące w wymiarze międzynarodowym, regionalnym, państwowym i społeczności lokalnych sprawiają, że przekonanie o możliwości wyeliminowania zagrożeń bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego jest dalece nieuprawnione”[59]. W związku z powyższym istotne jest podejmowanie badań nad bezpieczeństwem i jego zagrożeniami, z koniecznością nadania priorytetu aspektom społecznym tego zjawiska. Poznanie ich natury, źródeł, przejawów, sposobów zapobiegania i zwalczania jest znaczącym wyzwaniem dla współczesności[60].

BIBLIOGRAFIA

Bonisławska Barbara. 2012. „Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego”. Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja Nr 1: 113-128.

[57] J. Gierszewski, *op. cit.*, s. 90.
[58] K. Kołodziejczyk, *Personalny…*, *op. cit.*, s. 96.
[59] *Idem*, *Bezpieczeństwo…*, *op. cit.*, s. 142
[60] *Ibidem.*

Brzeziński Michał. 2009. Rodzaje bezpieczeństwa państwa. W Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, 33-43.

Ciekanowski Zbigniew. 2010. „Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa". Kwartalnik Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza/ Safety & Fire Technique Nr 1: 27-46.

Cieślarczyk Marian. 1999. „Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń". Zeszyty Naukowe AON Nr 2: 232-243.

Czupryński Andrzej. 2015. Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym. W Bezpieczeństwo. Teoria, badania, praktyka, 9-24.

Drabik Krzysztof. 2013. Bezpieczeństwo personalne i strukturalne w perspektywie filozoficznej. W Natura bezpieczeństwa w perspektywie personalnej i strukturalnej, 35-47.

Fehler Włodzimierz. 2010. Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej. W Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej, 16-24.

Fehler Włodzimierz. 2012. Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne. Warszawa: Arte.

Gierszewski Janusz. 2013. Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego. Warszawa: Difin.

Hampson Fen Osler. 2012. Bezpieczeństwo jednostki. W Studia bezpieczeństwa, 225-240.

http://www.cyberprzemoc.pl.

http://www.policja.pl/pol/kgp/bsk/dokumenty/cyberprzestepczosc/2960,Cyberprzestepczosc.html.

Kaczmarek Julian, Łepkowski Wojciech, Zdrodowski Bogdan (red.). 2008. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.

Kaźmierczak-Pec Dorota. 2013. Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzkiego. Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w rzeczywistości ponowoczesnej. W Współczesne bezpieczeństwo jednostkowe, 43-60.

Kołodziejczyk Kazimierz. 2009. „Bezpieczeństwo. Kontekst personalno-aksjologiczny". Zeszyty Naukowe WOSWL Nr 1: 134-143.

Kołodziejczyk Kazimierz. 2010. „Personalny wymiar bezpieczeństwa". Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej Nr. 1: 95-102.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności to umowa międzynarodowa z zakresu ochrony praw człowieka zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja weszła w życie 3 września 1953 roku. https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/convention_pol.pdf.

Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 roku. http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/728.

Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi sporządzona w Warszawie 16 maja 2005 roku http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20081610998.

Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 roku. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU 20090200107.

Korycki Stefan. 1994. System bezpieczeństwa Polski. Warszawa: AON.

Kunikowski Jerzy. 2006. Bezpieczeństwo i zagrożenia współczesnego człowieka. W Bezpieczeństwo człowieka a proces transformacji systemowej, 93 -99.

Kwiasowski Zbigniew, Durmała Tadeusz. 2005. Pozamilitarne zagrożenia u progu XXI wieku. W Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych, 25 – 34.

Marczuk Karina Paulina. 2009. Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security). W Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, 66-78.

Maslow Abraham. 1990. Motywacja i osobowość. Warszawa: Instytut Wydawniczy PAX.

Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1977 roku. http://www.bezuprzedzen.org/doc/4aKWSPDR.pdf.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony w wyniku konferencji ONZ w Nowym Jorku, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 2200A (XXI) z 16 grudnia 1966 roku. Wszedł w życie 23 marca 1976 roku. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19770380167.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html.

Prawo międzynarodowe W https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/prawo_miedzynarodowe/.

Skrabacz Aleksandra. 2012. Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Smolski Wiesław. Cyberterroryzm jako współczesne zagrożenie bezpieczeństwa państwa, W http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/66149/32_Wieslaw_Smolski.pdf.

Stańczyk Jerzy. 1996. Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.

Tomaszewski Tadeusz. 1971. Wstęp do psychologii. Warszawa: PWN.

Urbanek Andrzej. 2013. Ludzki wymiar bezpieczeństwa. W Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa, 41-59.

Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z ich protokołami i załącznikami w wersji uwzględniającej zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony podpisanym w dniu 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fxac08115plc_002.pdf.

Damian JARNICKI[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

damian_jarnicki@onet.pl

MOCARSTWOWE PRZEBUDZENIE KREMLA W MOŻLIWYCH KONFIGURACJACH NOWEGO ŁADU MIĘDZYNARODOWEGO

ABSTRAKT: Bezprecedensowa, w przeciągu ostatnich lat, aktywność międzynarodowa Rosji powinna stać się obszarem wnikliwych analiz. Konkluzja, możliwa do ustalenia na początku 2016 roku, sytuuje Rosję na wznoszącej fazie sinusoidy odzyskiwania, bądź też wzmacniania mocarstwowego statusu. Potrzeba diagnozy stanu tego procesu wymaga zidentyfikowania jej współczesnego mocarstwowego położenia, jak również przeprowadzenia symulacyjnego przedłużenia tejże sinusoidy. Wymaga także nałożenia na nią dokonujących się zmian w tożsamych procesach u innych ważnych graczy systemu międzynarodowego. Literatura przedmiotu bogata jest w różnorodne scenariusze możliwego kształtu przyszłej sytuacji międzynarodowej, które zostają syntetycznie przedstawione, dostrzegając również komponenty, które mogą uczynić któryś scenariusz bardziej realistyczny od innych. Znamienna zdaje się być obecność Rosji, w tego rodzaju teoretycznym modelowaniu. Zauważalne są również zastrzeżenia, co do konstrukcji jej potęgi, generujące swoisty klimat niepewności, co do charakteru i trwałości jej faktycznej mocarstwowości.

SŁOWA KLUCZOWE: Federacja Rosyjska, mocarstwowość, polityka globalna, ład międzynarodowy

---

KREMLIN SUPERPOWER AWAKENING IN THE POSSIBLE CONFIGURATIONS OF NEW INTERNATIONAL ORDER

ABSTRACT: Unprecedented in recent years, international activity of Russia should become an area of more detailed analysis. Conclusion, possible to determine at the beginning of 2016, situate Russia in the ascending phase of the sine wave recovery or strengthening of superpower's status. The need for diagnosis of the state of the process requires an identification of the contemporary superpower position, as well as carrying out simulation prolongation of that sinusoid. It also requires imposing a change taking place in the identical processes of other important players in the international system. The literature is rich in a various scenarios for the possible future's shape of the international situation, which are synthetically presented, recognizing the components that can make any scenario more realistic than others. Significant seems to be the presence of Russia, in this kind of theoretical modeling.

---

[1] Damian Jarnicki – magister, doktorant Instytutu Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa UPH w Siedlcach w Zakładzie Bezpieczeństwa Międzynarodowego i Studiów Strategicznych.

[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Social Science and Security.

Noticeable are also concerns about the construction of its power, generating a kind of uncertainty as to the nature and sustainability of its actual superpower.

KEY WORDS: Russian Federation, power status, global policy, international order

WSTĘP

Wśród czynników mających istotny wpływ na globalną rzeczywistość międzynarodową obok islamskiego radykalizmu, chwiejności globalnego systemu finansowego, nieprzewidywalnych państw, takich jak np. Korea Północna, kwestii migracyjnych ważne miejsce zajmuje, rosyjska wizja świata, budowana od objęcia władzy przez Władimira Putina, a współcześnie coraz mocniej artykułowana. Postawa Kremla wynika m.in. z bogatej przeszłości, chęci odbudowy geopolitycznego znaczenia Rosji oraz nostalgii rosyjskich elit i społeczeństwa za mocarstwową pozycją Federacji. Możliwe jest zidentyfikowanie wielu przesłanek, świadczących o tym, iż rosyjskie reminiscencje i nadzieje skumulowały się w dążenie do zrewidowania roli i miejsca Rosji w świecie[3].

Przy całej złożoności otoczenia, w którym to dążenie jest realizowane jego głównym elementem jest rywalizacja, w której na pierwszy plan wyłania się Rosja, z nowym projektem – dawnych geopolitycznych postulatów. Wspomniana rywalizacja staje się nieprzewidywalna, a z pewnością wpływa na znane dotychczas status quo. Zdaniem badaczy stosunków międzynarodowych od zakończenia zimnej wojny trwa rekonfiguracja architektury bezpieczeństwa[4], czyli zmiana w proporcjach wpływu, siły i możliwości oddziaływania najważniejszych państw. Interpretacje zachodzących w tej materii zjawisk różnią się między sobą, a kluczowe argumenty koncentrują się wokół procesu repolaryzacji. Wśród nich racjonalny wydaje się być głos Tomasza Aleksandrowicza, zauważającego, że wyznacznikiem nowej międzynarodowej sytuacji jest ewoluujący paradygmat[5], wzorzec dotychczasowego bezpieczeństwa, bądź projektowanie jego zapewniania. Cechuje go według niego: pojawienie się obok uznanych filarów dotychczasowego, pozimnowojennego światowego systemu, także znacznej grupy prężnych, odważnie aspirujących państw o dużych ambicjach, jak również aktorów przypominających na nowo o swojej mocarstwowym doświadczeniu. Jednakże zbiór „kadencyjnie" ważnych ogniw międzynarodowego systemu, został powiększony również o niepaństwowe, niesymetryczne podmioty, wykorzystujące globalizacyjną niejednoznaczność, co stwarza nową jakościowo sytuację. To zaś uruchamia potrzebę i proces korygowania strategii poszczególnych państw, słusznie uwzględniających

[3] *Vide* B. Panek, *Polityka Federacji Rosyjskiej w regionie Europy, Azji i Pacyfiku*, Warszawa 2015.
[4] J.M. Fiszer, *System euroatlantycki oraz jego miejsce i rola w multipolarnym ładzie międzynarodowym* [w:] J.M. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2013, s. 32.
[5] T.R. Aleksandrowicz, *Nowy paradygmat bezpieczeństwa na progu XXI wieku in statut nascendi* [w:] A. Zaremba, B. Zapała (red.), *Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku: między teorią a praktyką*, Toruń 2010, s. 13-26.

w pierwszej kolejności partykularne racje stanu, lecz niekoniecznie mające na uwadze międzynarodowy konsensus. Finalnie, przekłada się to na prymat nacjonalistycznych, prewencyjno-samoobronnych ruchów, potęgowanych niejasnością przestarzałego prawa międzynarodowego i (niewspółcześnie ukształtowanych pryncypialnych organów uniwersalnych je egzekwujących), które pchają ład międzynarodowy w niebezpieczny stan anarchiczności[6]. Osłabia to globalne bezpieczeństwo, gdyż skutkuje natłokiem nietransparentnie i zawile motywowanych, a następnie implementowanych agresji, jak chociażby rosyjskie hybrydowe, rebelianckie oddziaływanie na wschodnią Ukrainę.

W myśl powyższego, celem niniejszego artykułu jest określenie rezultatu trwających neomocarstwowych zmagań Federacji Rosyjskiej. Problemem badawczy został zawarty w pytaniu, jak Rosja w nowej strukturze ładu międzynarodowego, zarysuje oraz zagospodarowuje, określony fragment nowej globalnej rzeczywistości uwzględniając swoje mocarstwowe i geopolityczne ambicje? Należy zastanowić się, więc, czy w przechodzącym metamorfozę systemie międzynarodowym Rosja znajdzie się w swoistym „gremium decyzyjnym", czy może wypadnie na peryferia polityki międzynarodowej? Hipotezą natomiast jest następująca: jeśli źródło mocarstwowych aspiracji Federacji Rosyjskiej jest osadzone w czasach ZSRR, to należy przyjąć, że niektóre z tych mocarstwowych zdolności współcześnie straciły na znaczeniu. Nie oznacza to jednak, iż Rosja nie będzie próbowała stać się ważnym elementem wyłaniającej się architektury międzynarodowej. Przesądza o tym jej determinacja i chęć zrewanżowania się przez nią za zimnowojenną porażkę.

KOMPONENTY, MECHANIZMY I SYMPTOMY NOWEJ GLOBALNEJ RZECZYWISTOŚCI

Zasadniczo, tłem dokonywanej analizy jest ład międzynarodowy, którego Federacja Rosyjska ma określoną wizję, uwzględniającą jej ambicje i cele. Ład międzynarodowy traktowany jest on jako ogół elementów, sprzężonych w jakąś strukturę[7], w której warte podkreślenia jest zróżnicowanie tychże elementów, jak i wielopłaszczyznowość interakcji między nimi. Z normatywnego punktu widzenia ład światowy identyfikowany jest jako źródło i gwarant światowej stabilności, a w szczególności twór ukonstytuowany do sterowania globalnymi mechanizmami, z naciskiem na kreowanie oraz egzekwowanie międzynarodowej jurysdykcji, porządkującej arenę międzynarodową[8]. Podobnie definiuje go Paweł Malendowicz, widzący ład przez pryzmat tworu, złożonego z wiodących państw (choć nie tylko), skonfigurowanych w swoistą architekturę arbitrażową, w celu zagwarantowania stabilnego trybu koegzystowania państw, opartego na pokojowych schematach, m.in. samostanowieniu, nietykalności terytorialnej[9].

---

[6] *Ibidem*.
[7] Z.J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986, s. 38.
[8] *Definition of world order*, http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/world-order (19.05.2015).
[9] P. Malendowicz, *Ekstremizm polityczny a bezpieczeństwo państwa i ład międzynarodowy,* „Bezpieczeństwo Narodowe" Nr 33,Warszawa, s. 152. http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/MALENDOWICZ_33-2015.pdf (30.05.2015).

Istotą ładu międzynarodowego jest relacja międzysystemowa, na którą składają się[10]: 1) wewnętrzna zależność ciążenia między elementami, czyli zrelatywizowana na podstawie potęgi zdolność przyczyniania się do jakościowej zmiany w tymże systemie, w którym to odmienną polityczną wagę i elastyczność ma np. hegemon, mocarstwo sektorowe i „minipaństwo"; 2) korelacja wzajemnego położenia, bądź zasięg interakcji między poszczególnymi państwami, ugrupowaniami, będąca aspektem systemu zróżnicowanego wertykalnie i horyzontalnie. Oznacza to zróżnicowanie systemu międzynarodowego skonstruowanego z elementów transkontynentalnych, kontynentalnych, regionalnych oraz lokalnych. W praktyce jest to zarówno relacja delimitacyjna, wiążącą aktorów doświadczeniem historycznym, jak również odległe od siebie mentalno-duchowe alianse, przekładające się na oficjalne lub nieoficjalne polityczne koneksje; 3) heterogoniczność strukturalna, na którą składają się: a) płaszczyzny podsystemowości zróżnicowania cywilizacyjnego (także religijnego, kulturowego, np. biorąc pod uwagę tzw. wpływowe państwa – Turcja i Japonia); b) płaszczyzny międzynarodowej podsystemowości ekonomiczno-finansowej, gdzie współistnieją państwa liberalne gospodarczo – Szwajcaria, oraz te z centralnie determinowaną, gdzie, jako przykład można podać Chiny; c) płaszczyzny międzynarodowej podsystemowości klasyfikowanej ustrojem politycznym: obecnością państw demokratycznych – Wielka Brytania, autorytarnych – np. zdaje się, iż odpowiednim przykładem jest zakwalifikowanie tu „putinowskiej" Rosji oraz totalitarnych – Koreę Północną; 4) skomasowaniem lub rozproszeniem globalnej perswazji, na które składają się schematy: a) systemu jednobiegunowego; b) dwubiegunowego oraz c) wielobiegunowego – którym wybitnie zainteresowana jest po zimnej wojnie Rosja.

Analizując ład międzynarodowy, należy skupić się na ostatnim omawianym elemencie, czyli kształcie architektury międzynarodowej, który jak wynika z historii, występował w różnych formach i konfiguracjach, co wpływało na określony charakter relacji międzynarodowych. Teoretyczny dorobek w tym aspekcie dostarcza możliwości diagnozowania stanu ładu w kontekście konfiguracji multipolarnej, interpolarnej, jak również stosunkowo nowej – niepolarnej[11].

Pierwsza dekada XXI wieku wykazała znaczną dynamikę ewolucji systemu. Polegała ona na przechodzeniu architektury międzynarodowej od stanu „wyłączności" - unilateralnych działań Stanów Zjednoczonych, generujących w konsekwencji postępującą utratę zaufania i prestiżu, w cieniu których dokonywało się coraz większe manifestowanie swojej obecności przez inne państwa, np. spod akronimu BRICS. Sekwencje wydarzeń mogłyby sugerować stan przejścia tychże stosunków w stan multipolarności, lecz ubiegła dekada mimo braku typowego dla niej wskaźnika – czyli zaniku dominacji jednego podmiotu, przez to, iż na przykład, nie

[10] J.J. Piątek, R. Podgórzańska, A. Ranke, *Polityka zagraniczna i strategie bezpieczeństwa państw w międzynarodowych stosunkach politycznych*, Gorzów Wielkopolski 2012, s. 76-78.

[11] J. Świeca, *Niepolarne, interpolarne i multipolarne – struktury oraz mechanizmy we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Globalna scena międzynarodowa w pierwszej dekadzie XXI w.*, [w:] I. Kraś, B. Matsili, M. Soja (red.) *Mechanika sceny międzynarodowej. Nowe wyzwania w nowej epoce*, Częstochowa 2013, s. 27-63.

zaistniała również sytuacja pentarchicznej supremacji, stał się światem konfiguracji niepolarnej, z niezwykle zdywersyfikowaną nie tylko władzą, ale także specyfiką władzy[12].

Nowej jakości stosunków międzynarodowych nie oddaje w pełni również multipolarność, znana z klasycznych przełomów historycznych, ponieważ realia XXI-wieczne znacznie odbiegają od XIX-wiecznego pierwowzoru. Wówczas w roli decydentów stawiano prężny, młody i rozwinięty Zachód, który obecnie, w obliczu trendów przyrostu naturalnego i wskaźników PKB traci na znaczeniu. Dzisiaj inne regiony świata stanowią punkt odniesienia i pełni rolę generatora zmian, do których byli hegemoni nie bez protestu, próbują się adaptować. W komplikacje na tym tle wpisują się anachronizmy instytucji powołanych za prosperity czasów Zachodu[13]. Współcześnie intensywniej niż kiedykolwiek w przeszłości spotkały się jednocześnie: trudność w zidentyfikowaniu wyraźnego hegemona – „redystrybucja władzy" oraz stale intensyfikująca się globalizacyjna „współzależność" – odbierająca mocarstwom autarkiczne niegdyś zdolności zapewniania dobrobytu, a przede wszystkim bezpieczeństwa[14].

Istotnym dla zrozumienia przemian struktury ładu międzynarodowego jest pojęcie bieguna (polarity), jako jego fundamentalnego komponentu. Geopolitycznymi biegunami międzynarodowego ładu nazywane są wyeksponowane, za sprawą swoich mocarstwowych atrybutów państwa, o wyróżniającej się na tle pozostałych uczestników stosunków międzynarodowej zdolności wywierania wpływu na otoczenie międzynarodowe. Weryfikacja ich liczby oraz charakteru relacji między nimi, decyduje o zdiagnozowaniu biegunowego szyku aktualnej sytuacji świata oraz swoistej mocarstwowej rankingowej gradacji[15].

Leszek Moczulski określa biegun, jako jeden z centrów przyciągających, a w praktyce absorbujących geopolitycznie podrzędne elementy ładu międzynarodowego, stosując wobec nich mniejszą lub większą presję, w celu modelowania sytuacji wedle pierwszeństwa, priorytetowego traktowania własnych interesów[16]. Można nim określić również jednostki polityczne, które posiadają i manifestują subiektywnie „słuszny" zarys architektury międzynarodowej, posiadając nieodłączne ku temu - predyspozycje i ambicje, zorientowane na zmianę tejże architektury. Przewidywanym skutkiem tej aktywności ma być osiągnięcie fragmentarycznej dominacji lokalnej (w wariancie świata wielobiegunowego) bądź hegemonia światowa (świat jednobiegunowy), ale też inne konfiguracje[17].

Ewolucję zagadnienia biegunowości od przeszło 300 lat cechuje konsekwentny odpływ liczebności biegunów stosunków międzynarodowych. Przeciwstawne wobec tej tendencji są

[12] *Ibidem*.
[13] *Ibidem*.
[14] *Ibidem*.
[15] *Vide* B. Zala, *Rethinking Polarity for the Twenty –First Century: Perceptions of Order in International Society*, Birmingham 2013, http://etheses.bham.ac.uk/4099/1/Zala13PhD.pdf (22.05.2016).
[16] *W Rosji marzenia nazywają się geopolityką* – wywiad M. Furdyny i M. Rodzika z Leszkiem Moczulskim, http://www.pismofronda.pl/w-rosji-marzenia-nazywa-siegeopolityka (22.06.2015).
[17] Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, tłum. T. Wyżyński, Warszawa 1998, s. 40.

węzłowe wydarzenia ostatnich 15 lat, które sugerować mogą odwrót od tego trendu[18], czyli w praktyce wzrost ich liczebności. Wydaje się to być naturalną konsekwencją wzrastającej złożoności globalnej codzienności, w której partycypuje coraz więcej podmiotów – tak w dziedzinie siły, jak i zwielokrotnianie sfer utrzymywania globalnej stabilności.

Podsumowując ten etap rozważań, można odnieść się do spostrzeżenia Thierrego de Montbriala, który twierdzi, iż w istocie, świat nie był nigdy tak skomplikowany, lecz być może właśnie przez to tak jest współzależny, co jest zasługą globalizacji i na tej zależności bazowała będzie transformacja i finalnie kształt tego ładu[19]. Zastrzega jednak, iż po pierwsze, istotne stanie się to, jak aktorzy zamierzają zabiegać o swoje pozycje, na już bardzo zdywersyfikowanej oraz ograniczonej przestrzeni stosunków międzynarodowych, po drugie zaś, istotnym uwarunkowaniem stanie się to, jaką rolę odegra potencjalne zwrócenie się państw ku nacjonalistycznej tożsamości. De Montrbrial zastanawia się, czy nie doprowadzi to pojawienia się kolejnych biegunów, formujących się w swoiste łuki, czego efekt, właśnie w aspekcie wertykalnej i horyzontalnej współzależności – naciągniętej cięciwy – będzie w dużej mierze nieprzewidywalny[20]. W nowo powstałym ładzie międzynarodowym będzie funkcjonowała także Federacja Rosyjska. Próbę określenia przyszłej roli Rosji w świecie podjęło kilku wybitnych znawców problematyki międzynarodowej.

ROSJA W PROGNOZACH GEORGA FRIEDMANA – ZAŁOŻENIA I ICH WERYFIKACJA

W kontekście prezentowanych rozważań uzasadnione jest przytoczenie prognozy sytuacji międzynarodowej sporządzonej przez Georga Friedmana Osią wspomnianej projekcji są rosyjskie zmagania geopolityczne, ukazane na tle podlegającej przebudowie międzynarodowej scenerii. Jest to symulacja o tyle interesująca, iż pojawiają się w niej tezy, które po siedmiu latach od ich postawienia można zweryfikować, jak również przypuszczenia, wciąż prawdopodobne w ciągu najbliższych lat. Jak wskazuje „Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek", Friedman antycypuje wydarzenia dotyczące następnego wieku, jednak kwestia rosyjska w jego mniemaniu zakłada o wiele krótszą perspektywę czasową. Jak stwierdza autor, Rosja pozbierała się już z szoku przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i spróbuje realizować swą odwieczną imperialną politykę, na obszarze oscylującym wokół tego, co znane jest z czasów ZSRR. Neomocarstwowa i neoimperialna aktywność Rosji ma być rozwijana na wektorze Azji Środkowej, regionu Kaukazu oraz przede wszystkim Wschodniej Europy, czyniąc w istocie Eurazję jedną z aren światowych niepokojów[21].

Friedman buduje swoje przewidywania na przekonaniu, iż Rosja w najbliższych latach będzie sięgała do źródeł swej polityki międzynarodowej, której osią jest geopolityczna

[18] P. Dzieciński, *Geopolityczne przesłanki ewolucji systemu światowego w kierunku multipolarności*, [w:] J. Świeca, I. Kraś, M. Soja (red.), *Biegunowość i dynamika sceny globalnej w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Częstochowa 2011, s. 59.
[19] T. De Montbrial, *Działanie i system świata*, Warszawa 2011, s. 341-342.
[20] *Ibidem*.
[21] G. Friedman, *Następne 100 lat*, Warszawa 2009, s. 90-91.

mentalność i przestrzenne myślenie, przede wszystkim o własnej wielkości, jak i własnym bezpieczeństwie. Badacz w 2009 roku, zakładał, iż neomocarstwowa kampania Rosji osadzi się na trzech etapach: odbudowaniu swojej pozycji i buforowej osłony w sowieckich ramach, następnie – próbie dojścia do głosu poza granicami sowieckimi, dokonując symultanicznego działania nakierowanego na alianse budowane przeciw Rosji[22].

W swojej prognozie, Friedman wskazuje potencjalne wyniki podjętej aktywności, wraz z ich orientacyjnymi datami. Z bardziej wyrazistych przewidywań Friedmana można wyszczególnić między innymi potencjalny konflikt z Turcją i USA na Kaukazie oraz geopolityczną inkorporację stref wpływów w Azji Środkowej, które były datowane na 2015 rok[23]. Jednak najważniejsze wydarzenia, z proponowanych przez Friedmana wektorów rosyjskiego mocarstwowego odrodzenia, miały rozgrywać się na teatrze wschodnio-europejskim, który zaognić miał się po rozszerzeniu pola styczności granic natowsko-rosyjskich, dokonanym po wchłonięciu Mołdawii i zawarciu sojuszu rosyjsko-białorusko-ukraińskiego, oznaczającego w istocie zdominowanie tych państw w 2015 roku. Wówczas to, w obliczu wschodniego zagrożenia miał zostać sformowany antyrosyjski front, który wytworzy się w wyniku konsolidacji państw Bałtyckich oraz Polski i sekundującej im przede wszystkim technologicznie i finansowo potędze amerykańskiej, co doprowadzić ma do apogeum podjętego przez Rosji rewanżu na początku lat dwudziestych XXI-wieku. Wówczas to opisywana zimna wojna może przekształcić się w stan „o krok" od wojny[24], który miałby skrajnie wyeksploatować potencjał rosyjskiej gospodarki, wpompowany w militaryzację kraju i doprowadzić wespół ze strukturalnymi (m.in. demografia) anachronizmami rosyjskiej państwowości (m.in. właśnie braku dywersyfikacji i innowacyjności gospodarki)[25] do jej powolnego upadku i defragmentacji. Byłoby to równoznaczne z być może definitywnym, a na pewno długotrwałym końcem supermocarstwowych ambicji Moskwy. Finalnie, skutkowałoby to okrojeniem nie tylko ze stref buforowych, ale także z rdzennych ziem Rosji, co dokonywałoby się przez aktywność nowych potęg, jak Japonia, Turcja oraz państw pod przewodnictwem Polski. Rosja z istotnego gracza na arenie międzynarodowej, miałaby stać się zmarginalizowanym podmiotem, zdegradowanym do pełnienia funkcji surowcowego dostawcy, zasilającego nowo wyłaniających się biegunów zrekonfigurowanego ładu międzynarodowego „nowego świata"[26].

O ile, przewidywania Friedmana na lata 2009-2016 nie zmaterializowały się w stu procentach, (to wciąż istnieje taka możliwość w kontekście przewidywań datowanych na 2020 rok), o tyle dość trafnie, autor zidentyfikował potencjalne rosyjskie *modus operandi*, które da się zweryfikować na podstawie ostatnich lat i występujących w tym okresie wydarzeń. Warto wskazać chociażby potencjalną triadę rosyjskiej perswazji na państwa,

[22] *Ibidem*, s. 126.
[23] *Ibidem*, s. 131-132.
[24] *Ibidem*, s. 135.
[25] *Ibidem*, s. 20.
[26] *Ibidem*, s. 158-177.

mające dostać się docelowo, ponownie w orbitę jej wpływów, którymi według Friedmana miały być: instrumentarium informacyjne – czarny PR i aktywizacja występujących w innych państwach rosyjskojęzycznej mniejszości, wykorzystywanie perswazji surowcowej, czyli widma szantaży energetycznych oraz argument presji militarnej[27]. W poczet rosyjskiego instrumentarium Friedman zaliczał także próby podsycania wewnątrz euroatlantyckiego aliansu, połączonego z próbami izolowania Europy Wschodniej[28], którą planowałaby dla siebie w przyszłości odzyskać. Ponadto, co jest interesującym stwierdzeniem – Rosja miała podjąć uprzednio próbę odciągnięcia uwagi Amerykanów od Europy, katalizując zagrożenia w świecie arabskim[29]. Zdaje się, iż wizjonerstwo autora zmaterializowało się na Krymie i we Wschodniej Ukrainie, oraz dzieje się współcześnie na oczach społeczności międzynarodowej w Syrii.

ROSJA W „STRATEGICZNEJ WIZJI" ZBIGNIEWA BRZEZIŃSKIEGO

W symulacji Friedmana rosyjskie zakusy, apetyty spychają ją w geopolityczny niebyt. Diametralnie inną prognozę przedstawił Zbigniew Brzeziński w swojej książce „Strategiczna wizja" Jego zdaniem Federacja Rosyjska ma szansę nadać inny tor swojej przyszłości, od tej którą nakreślił Friedman. Choć przewodnim tematem tego dzieła są Stany Zjednoczone, znaczna część pracy została poświęcona analizie Federacji Rosyjskiej. Brzeziński kreśli tory pożądanej ewolucji jej państwowości. Pochyla się nad kwestią miejsca Federacji Rosyjskiej w architekturze międzynarodowej. W przeciwieństwie do Friedmana, były doradca prezydenta Jimmyego Cartera uważa, że ewolucja systemu międzynarodowego okaże się mniej drastyczna, gdyż po pierwsze nie wytypuje na miejsce abdykujących Stanów Zjednoczonych pojedynczego mocarstwa lub grupy mocarstw, a po drugie nowe realia międzynarodowe nie będą według niego, kategorycznie wyróżniać zwiększających swoją pozycję lub całkowicie eliminować podupadające mocarstwa. Ewolucja stanie się nieco bardziej zrównoważona, choć niekoniecznie stabilna. W jednym ze spostrzeżeń Brzezińskiego znajdujemy jego przekonanie o wystąpieniu „zamglenia" hierarchii światowego podziału siły, zniknięciu światowego arbitra, które może prowokować regionalnych potentatów do sięgania po militarną perswazję wobec pomniejszych sąsiadów[30]. Innym katalizatorem niestabilności stałaby się zogniskowana płaszczyzna konfliktów, między tymi „silnymi", wytyczona *de facto* na platformie rosnącej współzależności, jaką stałyby się np. energia, kosmos, woda, oraz stricte w przypadku Rosji – Arktyka[31].

Brzeziński, podobnie jak Friedman żywi przekonanie, iż to najbliższe dwudziestolecie zadecyduje o przyszłości Rosji. Słuszną i uzasadnioną, według Brzezińskiego orientacją dla Rosji stałoby się współuczestnictwo w tworzeniu nowego ładu. Globalnego porządku,

[27] *Ibidem*.
[28] *Ibidem*, s. 137.
[29] *Ibidem*, s. 138.
[30] Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, przeł. K. Skonieczny, Kraków 2013, s. 105-109.
[31] *Ibidem*, s. 159-165.

bazującego na platformie wspólnoty euroatlantyckiej, wytworzonego w wyniku wyrażenia chęci współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa - Moskwy i Ankary. Co znamienne, profesor sceptycznie postrzega akces Rosji do euroatlantyckich struktur, jeśli pozostanie państwem „suwerennie” interpretującym kanony ustroju demokratycznego. Zastrzega przy tym, iż finalnie zarówno globalne bezpieczeństwo jak i sama Rosja by na tym skorzystały. Alternatywą perspektywą, zdaniem Brzezińskiego jest niepowodzenie tego procesu, oraz geopolityczna alienacja Rosji na arenie międzynarodowej. W obliczu eskalacji nawarstwiających się perturbacji społecznych, uwstecznienia się w aspekcie rozwojowym, korelujących z frustracją wynikającą z posiadanego, acz niewykorzystywanego potencjału – co niewielu Rosjan rozumie – stałaby się zarzewiem nieobliczalnej, antypokojowej kampanii, determinującej groźną sekwencję geopolitycznych niestabilności w tzw. pożądanej strefie wyłączności Rosji – choć nie tylko[32]. Profesor, konkretyzuje nawet katalog państw „geopolitycznie zagrożonych”, do których zaliczył m.in. Afganistan, Koreę Południową i Tajwan, Białoruś, Gruzję i Ukrainę[33]. Inną reperkusją fiaska prozachodniej integracji, będącej *de facto* oznaką impasu modernizacyjnego – całościowo – słabością Rosji, byłaby perspektywa sprostania komplikacjom geopolitycznej rozgrywki na wschodnim froncie, gdzie wzrosną chińskie aspiracje dotyczące dotychczas zamrożonych ośrodków rywalizacji, jak np. Mongolia[34].

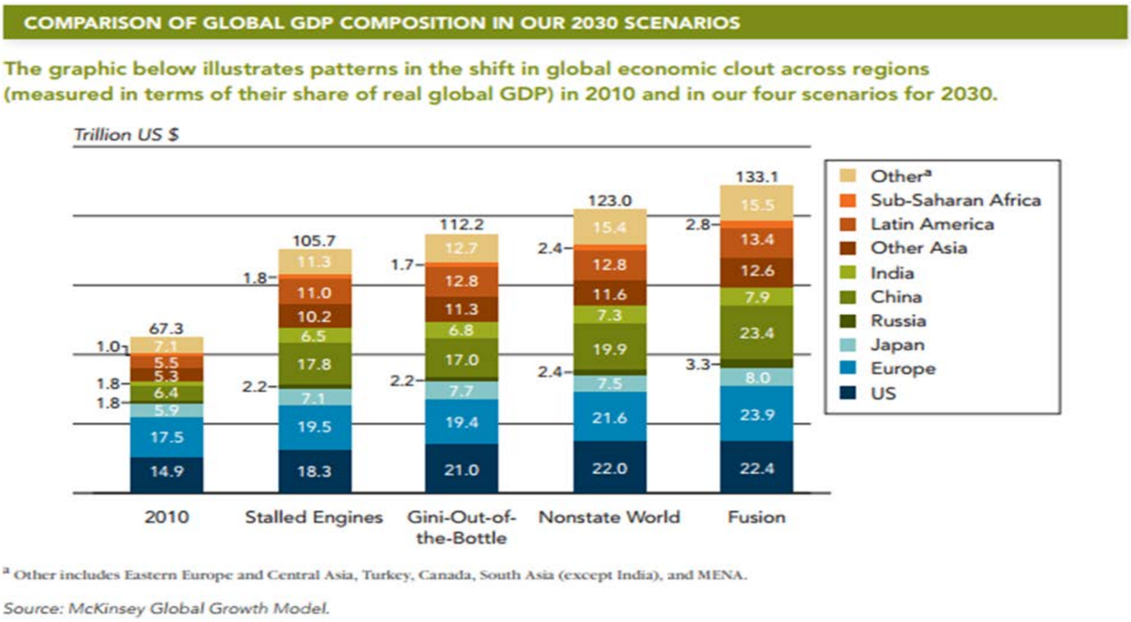
W obecnej sytuacji międzynarodowej, aktualnie obserwowanej, zastanawiające jest, czy nie wypełnia się drugi wariant, mianowicie niekorzystna koncepcja rozwoju wydarzeń, wypunktowywana przez Brzezińskiego. W jej myśl, miałyby miejsce: selektywnie konstruowana bilateralność i elitarnie dobierana koalicyjność Rosji z filarami europejskiej architektury bezpieczeństwa, energetyczno-handlowe odciskanie piętna na sytuacji Starego Kontynentu, wyrażające się w preferencyjnych relacjach z centralnymi graczami, kosztem pobocznych. Groziłoby to powstaniem wspólnoty państw, odwróconych do siebie plecami, nieskuteczna wobec dezintegracyjnej działalności Rosji wobec Ukrainy. W praktyce mogłoby to oznaczać zwrot Wielkiej Brytanii wyłącznie ku Stanom Zjednoczonym, poczucie rosnącego zagrożenia w państwach bałtyckich i w Warszawie, ponadto geopolityczna chwiejność wyłaniającej się – nowej osi świata, którą staje się Azja[35].

ROSJA W ŚWIECIE LAT TRZYDZIESTYCH XXI WIEKU

Ciekawą prognozę rozwoju sytuacji międzynarodowej do roku 2030, przedstawiła Narodowa Rada Wywiadu USA w cyklicznym opracowaniu „Globalne Trendy. Alternatywne Światy”[36]. Wedle tego opracowania, jednym z czterech głównych kierunków rozwoju świata będzie w dalszym ciągu rozwarstwienie potęgi, z niemożnością wyłonienia hegemona. Raport

[32] *Ibidem*, s. 169-210.
[33] *Ibidem*, s. 123-134.
[34] *Ibidem*.
[35] *Ibidem*, s. 253-254.
[36] *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. 2012. Publikacja Narodowej Rady Wywiadu USA. http://www.dni.gov/index.php/about/organization/global-trends-2030 (15.05.2015).

poświęca dużo uwagi ekonomii, co sugeruje, iż to ona może odegrać w przyszłości znaczną rolę. W dokumencie zawarto cztery możliwe scenariusze rozwoju sytuacji światowej, która odmiennie wpłynie także na Rosję. Scenariusze zostaną prezentowane wedle gradacji: od najmniej do najbardziej korzystnego dla wspólnoty międzynarodowej.



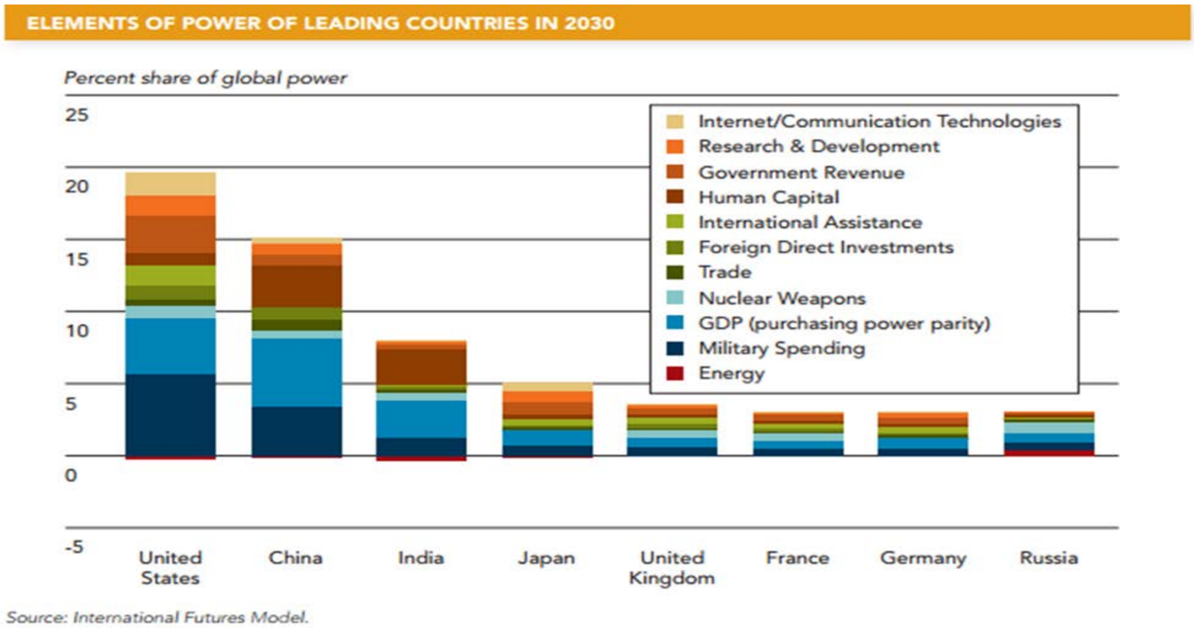
Rysunek 1. Scenariusze rozwoju sytuacji międzynarodowej do 2030 roku, z naciskiem na aspekt ekonomiczny.
Źródło: *Global Trends 2030: Alternative Worlds a publication of The National Intelligence Council*, s. 112.

Scenariusz „świata bez państw" – przewiduje dominacją bezideowych, skoncentrowanych na zysku koncernów oraz asymetrycznych aktorów niepaństwowych, co może uczynić świat nieprzewidywalnym. Ambiwalentnie nacechowany jest scenariusz drugi – „wyhamowujących silników", który jest dwuwariantowy. W myśl gorszego wariantu – następuje izolacjonistyczna fragmentaryzacja gospodarek i stopniowe niszczenie, zanikanie globalizacyjnych mechanizmów. Mniej sceptyczny obraz kreślony jest, gdy „dżin ucieka z butelki", i oprócz tego, że USA uciekają od światowej odpowiedzialności, owy „dżin" relatywizuje pojęcie dobrobytu, gdyż z jednej strony przyczynia się do ogólnego dobrobytu, z drugiej pogłębia dysproporcje. Wokół „fuzyjnego" scenariusza skupia się kwestia konstruktywnej kooperacji pekińsko-waszyngtońskiej, za sprawą której dokonują się pozytywne przeobrażenie reszty światowej gospodarki[37].

Odnosząc to do geostrategicznej sytuacji Moskwy, autorzy raportu przewidują, że w wariancie najgorszym – Rosja zdominowana zostaje przez zalew grup kryminalistyczno-terrorystycznych, wobec których jest bezradna. W myśl wariantowości izolacjonistycznej systemu globalnego, Federacja Rosyjska dokonuje zwrotu w kierunku najbliższego otoczenia, które (w obliczu nieobecności USA) zdominuje, jako obszar wyłącznej strefy wpływu. Zaś w obliczu tzw. „dżina", Rosja znajduje płaszczyznę porozumienia z pozostałymi aktorami,

[37] B. Góralczyk, *Alternatywne scenariusze dla świata do 2030 r. – Europa na peryferiach*, http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/alternatywnescenariusze-dla-swiata-do-2030-r-europa-na-peryferiach/ (15.06.2015).

którzy, tak, jak ona – zmagają się z rosnącą cyberprzestępczością. Zaś pozytywna aura globalnej współpracy w kolejnej – „alternatywnie fuzyjnej", w końcu udziela się również Moskwie, która podejmuje czynności adaptacyjne do świata zdominowanego przez technologię. Implikację poszczególnych dróg obrazuje grafika (Rys.1). Ogólnie rzecz biorąc, oprócz liderujących Chin i Stanów Zjednoczonych oraz zwiększających oddziaływanie gospodarcze na globalną skalę – Brazylii i Indii, gospodarcza hossa będzie udziałem nowych podmiotów w tej dziedzinie, jak m.in. Kolumbii, Egiptu oraz Indonezji, zaś triada europejsko-rosyjsko-japońska notować będzie ekonomiczne tąpnięcia[38].



Rysunek 2. Przewidywany rozkład mocarstwowych atrybutów wśród najsilniejszych państw w 2030 roku
Źródło: *Global Trends 2030: Alternative Worlds a publication of The National Intelligence Council*, s. 104.

Interesującym studium konstelacji ładu światowego roku 2030 jest grafika zamieszczona w tym raporcie, która przedstawia dyspersję przyszłej światowej potęgi (Rys.2). Ukazuje ona interesujące tendencje wśród państw przewidywanych do przewodzenia nowemu systemowi. Wykazuje szyk udziałowców tego ładu, ich przyszły format, a ponadto uwidacznia i charakteryzuje zróżnicowanie ich potencjałów. Zdaniem autora artykułu, słusznie wyselekcjonowano mierniki, za pomocą których można zidentyfikować kryterium mocarstwowości. Analiza grafiki dotyczącej rosyjskiego potencjału sugeruje, stałość dotychczasowego kursu. Taki, a nie inny rozkład potencjału świadczy o tym, iż o rosyjskiej mocarstwowości w dalszym ciągu będzie świadczył aspekt surowcowy, wysokie nakłady na sferę militarną, wraz z nieodzownym arsenałem atomowym – tworzące tzw. twardą siłę państwowości, co w dalszym stopniu dezawuować będzie wysiłki Rosji, w takich sektorach państwowości, jak: rozwój i edukacja, inwestowanie w kapitał ludzki, wymiana handlowa

[38] *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. 2012, *op. cit.*, s. 114-137.

i inwestycje typu „*joint venture*". Sugestywne jest również prawdopodobne utrzymanie tendencji zacofania technologicznego – cybernetycznego i telekomunikacyjnego, jak również braku aktywności – być może przez niewystarczające fundusze, być może przez niedostatek woli – w kontrybucjach na rzecz światowych wyzwań i problemów[39].

Zebraną, na podstawie tego opracowania wiedzę należy zestawić z projekcją przewidywanego postępowania Rosji na arenie międzynarodowej przedstawioną przez twórców raportu w trzech wariantach[40]. Pierwszy z nich umownie nazwać można pragmatycznym, ponieważ mimo wciąż wzbierającego rosyjskiego mesjanizmu, który prawdopodobnie nie straci na znaczeniu oraz złożoności relacji z Zachodem, Federacja może stać się w przyszłości partnerem USA i Europy, choć nie na zasadzie pełnej kompatybilności podzielanych wartości, a w wyniku kalkulacyjnego wyrafinowania. Drugi – o charakterze impulsywnego reakcjonizmu – może opierać się na nieobliczalnej zmienności postaw. Rosyjskie zachowanie może zmieniać się w zależności od stopnia zbieżności, bądź rozdźwięku w kontekście określonego problemu międzynarodowego na linii: Rosja-inne podmioty międzynarodowe. Redukcja płaszczyzn współpracy, spowodować może dalsze skupianie wysiłków na militaryzacji kraju. Trzecią opcją, która zakładają autorzy raportu jest wariant, którego praprzyczynę stanowić może sekwencja nawarstwiających się fal irytacji Rosjan, zrodzonych z pauperyzacji stopy życiowej oraz ekonomicznej stagnacji. W wyniku erupcji tego zestawu problemów, władze Rosji mogą podjąć próbę znalezienia winnych tego stanu rzeczy, poza jej granicami. Wówczas, możliwe będzie zręczne wykorzystanie niezadowolenia społecznego, które przy pomocy odpowiedniej propagandy można połączyć z nastrojami nacjonalistycznymi, które odbiją się na odwracającej od wewnętrznych problemów polityce zagranicznej. Taka polityka może być nacechowana agresją i rewizjonizmem, co może sprawić, że Rosja stanie się na długo państwem izolowanym[41].

ROSJA I NOWY ŁAD MIĘDZYNARODOWY – ROLA, SOJUSZNICY, PRZECIWNICY, *MODUS OPERANDI*

Nie wdając się nadmiernie w zagadnienia etymologiczne, częste wspólne figurowanie – w przymierzu, bloku, aliansie, porozumieniu, koalicji – podmiotów na arenie międzynarodowej w ogólnej świadomości, daje określony skutek/efekt polityczny[42]. Alternatywnym, wobec dotychczas antycypowanych wariantem ładu międzynarodowego może być format współpracy rosyjsko-irańsko-chińskiej. Zgromadzony i zjednoczony, wobec wspólnych celów, w tym wobec największego oponenta sojusz, osadzony na konwencji państw antyimperialistycznych, może stanowić ważną siłę nowego ładu międzynarodowego.

[39] *Ibidem*, s. 104.
[40] *Ibidem*, s. 83.
[41] *Ibidem*.
[42] A. Dybczyński, *Sojusze międzynarodowe*, Warszawa 2014, s. 92-94, 191.

Operowałby on na prawdopodobnie najważniejszym w przyszłości kontynencie – Azji. Szczególne znaczenie ten alians miałby w regionie Bliskiego Wschodu.

Zdaniem Piotra Mickiewicza, to właśnie aspekt surowcowy mógłby stać się największym magnesem przyciągającym tercet tych silnych, jak nawet na obecne realia państw, dla których jednym z interesów strategicznych, także ambicjonalnych – jest negacja hegemonii Stanów Zjednoczonych i stworzenie świata wielobiegunowego. Jednak oprócz spoiwa negacji, występuje także zgodność oczekiwań wobec wzrostu własnej siły. Egzemplifikacją tej postawy jest np. Iran, dla którego może być ważne poparcie Rosji i Chin kontekście irańskiego programu jądrowego. Zaś Rosji i Chinom, mogłoby być to na rękę, gdyż w celu wpływania na region Azji Mniejszej za sprawą silnego Iranu – mogłyby przybliżyć się do realizacji opcji świata multipolarnego. Ocenia się, że podgrupa chińsko-rosyjska będzie miała decydujący wpływ na kondycję, witalność i założenia tego potencjalnego aliansu, w którym wiele będzie zależało od wykrystalizowania się sprawiedliwego dla Pekinu i Moskwy rozdziału wyłączności energetycznej[43].

Tożsamo o relacji Chin z Rosją w kontekście przyszłego rozkładu sił wyrażają się, Jacek Białek i Adam Oleksiuk. Rzekome słabnięcie USA zdaniem autorów, wymuszać będzie potrzebę intensyfikacji monitorowania zbliżenia Pekinu i Moskwy przez Waszyngton, a tym samym dostosowywanie potencjalnych taktycznych ruchów przez administrację amerykańską. Co więcej, Stany Zjednoczone mogą być wręcz uzależnione w pewnych aspektach, od współpracy z tymi państwami. Wówczas, jak stwierdzają Oleksiuk i Białek, może zaistnieć niekorzystna, z punktu widzenia tzw. państw buforowych polityka, która może być oparta na zasadzie wymiennych transakcji uzgadnianych poza plecami tychże państw. Ponadto, płaszczyzna relacji Stanów Zjednoczonych z Moskwą może być stymulowana, podobnie, jak w poprzednim ujęciu – z jednej strony zdominowaniem amerykańskiej energetyki przez import surowców, z drugiej zaś strony niebezpośrednim, acz symbolicznym znaczeniem Rosji na tym światowym rynku[44].

Interesującej ekstrapolacji ładu przyszłego świata dokonuje Marian Kozub. Twierdzi on, iż współczesne przeobrażenia ładu międzynarodowego mają miejsce w wyniku relatywnego obniżenia roli Stanów Zjednoczonych. Według autora, współczesny świat, po rozpadzie systemu dwubiegunowego oraz bezowocnym próbom zaprowadzenia jednobiegunowego porządku przez Waszyngton wchodzi w nową, trudną do określenia fazę, charakteryzującą się „super konkurencyjnością", popychającą go generalnie na drogę wielobiegunowości. Kozub, w swoich przewidywaniach, co do przyszłego ładu międzynarodowego wylicza potencjalne osie nowego ładu, do których w pierwszym wariancie mogą należeć Stany Zjednoczone, Unia Europejska lub Rosja, zaś w drugim wariancie – USA wraz z Chinami i Unią. Sytuując w tych

[43] P. Mickiewicz, *Trójkąt Rosja-Chiny-Iran i jego miejsce na arenie międzynarodowej* [w:] M. Tomczak, S. Wojciechowski (red.), *Mocarstwowość na przełomie XX i XXI wieku. Teorie-analizy-prognozy*, Poznań 2010, s. 147-149, 163-167.

[44] J. Białek, A. Oleksiuk, *Gospodarka i geopolityka: dokąd zmierza świat*?, Warszawa 2009, s. 41.

zestawieniach Federację Rosyjską, bazuje na determinacji i ambicji Rosji oraz wynikających z nich działań, nakierowanych na ponowne znalezienie się we wpływowym gronie państw, mających decydujący wpływ na sytuację międzynarodową. Jak stwierdza Kozub, Kreml miałby wejść w to ekskluzywne grono z partykularną „*carte blanche*”, z której wynikałyby: akceptacja statusu i dowolności działania Rosji na obszarze byłego Związku Radzieckiego, regularne i coraz silniejsze dezawuowanie obecności i znaczenia USA i NATO na teatrze bezpieczeństwa europejskiego, za które Rosja chciałaby wziąć większą, a najlepiej całkowitą odpowiedzialność. Kozub jest zdania, iż rosyjskie atuty w postaci między innymi ważnej pozycji w ONZ, wzmacnianej partycypowaniem w klubie atomowym wciąż wytrzymują próbę czasu i prolongują rosyjską mocarstwowość, mimo niesprzyjających tendencji oddolnych, wewnątrzpaństwowych, związanych z sytuacją społeczno-gospodarczą[45].

Niejako syntezą wszystkich tu przytoczonych, wariantów przyszłego świata, wnosi Teresa Łoś-Nowak. Istotą podejścia ekspertki jest koncept przyszłych relacji w nowym ładzie międzynarodowym, którego domeną będzie odejście od zantagonizowanych względem siebie, nieelastycznych zespołów mocarstwowo-sojuszniczych. I w rzeczywistości wydarzenia międzynarodowe ostatnich lat nie tylko nie zadają temu kłamu, ale bardzo mocno za tym twierdzeniem przemawiają. Teresa Łoś-Nowak wyraża przekonanie, że najważniejsi aktorzy międzynarodowi w przyszłości, mogą zdecydować się na pragmatyczną preferencyjność manipulowania postulowanymi przez autorkę tzw. „dryfującymi koalicjami”, pojawiającymi się w zależności od stanu i charakteru przesileń międzynarodowych, bądź aktualnych uwarunkowań około-politycznych. Ekspertka zarysowuje dwie pule państw, które prędzej, czy później uświadomią sobie, iż bezwzględny prymat któregoś z nich nie jest na tym etapie rozwoju cywilizacji do utrwalenia. To powód interpolarności, wykazywanej, jako tym razem bezwzględne przekreślenie autarkiczności wśród każdego z nich, co uświadamia zarazem nieodzowność wchodzenia w różne kooperacyjne konfiguracje. Zasadniczo, wymienność koalicyjna może dokonywać się między dwiema grupami podmiotów: którymś z państw stanowiącymi oś – Stanami Zjednoczonymi, Unią Europejską, Chinami i Rosją oraz grupą państw dopełniających możliwe konfiguracje – czyli Turcją, Brazylią oraz Indiami[46]. Zdaniem Łoś-Nowak, domeną rosyjskiej polityki międzynarodowej jest złożoność - ścieranie się trzech koncepcji zapewnienia mocarstwowej pozycji. Przez ostatnie lata zauważalne były, zdaniem autorki decyzje Kremla zmierzające do próby integracji i kooperacji z Zachodem (które jednak nie są zbyt częste i są marginalizowane ze względu na kolizję i dysonans interesów), politykę bagatelizującą znaczenia Zachodu jako partnera, jednocześnie zbliżającą Rosję do rozgrywania problemów międzynarodowych wespół z Pekinem i Delhi oraz samodzielność eurazjatycką, skutkującą w pewnym stopniu spychaniem Rosji na

[45] M. Kozub, *Myśleć strategicznie o bezpieczeństwie przyszłości*, Warszawa 2013, s. 108-110.
[46] T. Łoś-Nowak, *Federacja Rosyjska i ład międzynarodowych* [w:] A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski (red.) *Na gruzach imperium. W stronę nowego ładu międzynarodowego i społeczno-politycznego w regionie Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2012, s. 108-132.

mocarstwowy margines. Zdaniem Teresy-Łoś Nowak, domeną polityki Putina jest poszukiwanie optymalizacji międzynarodowego znaczenia, poprzez eksploatowanie, czerpanie z każdej orientacji, które nazwane jest przez autorkę „umiejętnym miksem", którego spoiwem będzie element kontestacji hegemonizmu amerykańskiego[47].

ZAKOŃCZENIE

Do każdej prognozy należy podchodzić z pewną dozą niepewności. Jednym z celów artykułu, było zestawienie prognoz uwzględniających różne horyzonty czasowe procesu, który autor nazywa renesansem mocarstwowości Federacji Rosyjskiej. Nawiązując do przytoczonych prognoz – wydaje się, iż sam fakt poświęcania w nich miejsca Rosji w pewien sposób pomaga zrozumieć współczesne rosyjskie ambicje i uświadomić proces samoidentyfikowania przez Kreml.

Jedne projekcje są już w pewnym stopniu weryfikowalne, zaś na zweryfikowanie innych przyjdzie czas za kilkanaście lat. Jednak biorąc pod uwagę fakt, iż współcześnie mamy do czynienia z przekonaniem Rosji o swojej potędze – m.in. w Gruzji, na Ukrainie i w Syrii, ale też w Arktyce, można skonstatować, iż rosyjskie działania bardzo wydatnie przyczyniają się do pewnej korekty kursu wykształcającego się nowego ładu międzynarodowego, który w większości opinii ekspertów będzie polegał na zdywersyfikowaniu światowej potęgi i stosując nomenklaturę geopolityczną – przeobrazi się finalnie w ład wielobiegunowy. Innym celem realizowanym przez autora była próba odpowiedzi na pytanie o przyszły status Federacji Rosyjskiej w nowym ładzie międzynarodowym. Większość badaczy nie feruje jednoznacznych wyroków z nim związanych. Zdaniem autora, przyszły rosyjski status można wyprowadzić właśnie z domyślnego kształtu ładu, który przewidywany był w prognozach najczęściej - w którym światowa władza będzie rozczłonkowana. To uprawnia do wniosku, iż Federacja Rosyjska, jeśli utrzyma się w czołówce światowej hierarchii, stanie się jednym z mocarstw regionalnych dlatego, że jak próbowano wykazać w artykule – w „geopolityce jutra" nie będzie miejsca dla hegemona, ani wyraźne supermocarstwo.

Podsumowując inny aspekt poczynionych rozważań, należy stwierdzić, iż zarówno w optymistycznych, jak i negatywnych scenariuszach dotyczących Rosji przewijała się kwestia, którą można nazwać nowoczesnym myśleniem o „ekonomice bezpieczeństwa"[48] państwa, jako atucie, który powinien posiadać biegun geopolityczny, co może kontrastować ze strategicznym wyposażeniem Rosji, czyli starzejącej się triady nuklearnej oraz stale eksploatowanych surowców – stanowiących sztandarowe argumenty Kremla. Rozwój bądź zastój w tej materii może warunkować, weryfikować i korygować przewidywany status.

Należy ponadto uwzględniać to, iż globalna rzeczywistość staje się coraz bardziej skomplikowana, a przede permanentnie ewoluuje i dzisiejszy status nie przesądza, że będzie

---

[47] *Ibidem*, s. 131.
[48] *Vide* J. Płaczek (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, Warszawa 2014.

on taki sam za kilka miesięcy. Zdaje się, iż współczesne mocarstwo musi iść z duchem czasu i powinno cechować się rozszerzoną ofertą i strategią konstruktywnego partycypowania w życiu społeczności międzynarodowej. We współczesnej literaturze przedmiotu spotyka się dwa naczelne określenia oddające ową umiejętność. Joseph Nye ujmuje to w kategorii „*smart power*”[49]. Z kolei Pierre Buhler, nazywa to „gramatyką potęgi”[50]. W jednym i w drugim przypadku chodzi o potęgę budowaną na bazie zrozumienia istoty współczesnych realiów i wykorzystywaniu z niego odpowiedniego instrumentarium. Wydaje się, że wymogiem zarówno współczesności, jak i przyszłości będzie zbudowanie potęgi wydolnej i stabilnej wewnętrznie – dbającej o swoich obywateli, jak również racjonalnej, kreatywnej i konstruktywnie globalnie. Dziś i w przyszłości chodzi o potęgę będącą w stanie multilateralnie zwalczać, a nie unilateralnie katalizować globalne zagrożenia. Takie państwa prawdopodobnie będą wiodły prym w nowym, *in statu nascendi* ładzie międzynarodowym, choć historia pokazuje, że wąska, acz napędzająca wielką determinacją i rewanżystowskim nastawieniem siła może wywrzeć na bieg wydarzeń wcale nie mniejszy wpływ. Mocarstwowe przebudzenie Kremla jest faktem. Wciąż pozostaje cień wątpliwości, co do schematów i kierunków jego modelowania. Rozwój wydarzeń zależeć będzie od racjonalności koncepcji rosyjskich przywódców - przekładania sił na zamiary oraz od dalszej ewolucji sytuacji na świecie.

BIBLIOGRAFIA

Aleksandrowicz Tomasz R. 2010. Nowy paradygmat bezpieczeństwa na progu XXI wieku in statut nascendi W Zaremba Agnieszka, Zapała Bartłomiej (red.). Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku: między teorią a praktyką, 13-26. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Białek Jacek, Oleksiuk Adam. 2009. Gospodarka i geopolityka: dokąd zmierza świat? Warszawa: Difin.

Brzeziński Zbigniew. 1998. Wielka szachownica. Warszawa: Bertelsmann Media.

Brzeziński Zbigniew. 2013. Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi, przeł. Skonieczny Krzysztof. Kraków: Wydawnictwo Literackie.

Buhler Pierre. 2014. O potędze w XXI wieku, przeł. Majcher Grażyna, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.

De Montbrial Thierry. 2011. Działanie i system świata. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.

Definition of world order Whttp://www.oxforddictionaries.com/definition/english/world-order.

Dybczyński Andrzej. 2014. Sojusze międzynarodowe, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Dzieciński Paweł. 2011. Geopolityczne przesłanki ewolucji systemu światowego w kierunku multipolarności. W Świeca Jerzy, Kraś Ireneusz, Soja Małgorzata (red.) Biegunowość i dynamika sceny globalnej w pierwszej dekadzie XXI wieku, 49-67. Częstochowa: Wydawnictwo im. St. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza.

Fiszer Józef M. 2013. System euroatlantycki oraz jego miejsce i rola w multipolarnym ładzie międzynarodowym. W Fiszer Józef M. (red.) System euroatlantycki i bezpieczeństwo

[49] *Vide* J.S. Nye, *Przyszłość siły*, tłum. B. Działoszyński, Warszawa 2012.
[50] *Vide* P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*, Warszawa 2014.

międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa, 36-71. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Friedman George. 2009. Następne 100 lat: Prognoza na XXI wiek. przeł. Antosiewicz Marcin, Warszawa: AMF Plus Group.

Global Trends 2030: Alternative Worlds. 2012. Publikacja Narodowej Rady Wywiadu USA W http://www.dni.gov/index.php/about/organization/global-trends-2030.

Góralczyk Bogdan. 2015. Alternatywne scenariusze dla świata do 2030 r. – Europa na peryferiach, W http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/alternatywnescenariusze-dla-swiata-do-2030-r-europa-na-peryferiach/.

Kozub Marian. 2013. Myśleć strategicznie o bezpieczeństwie przyszłości. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.

Łoś-Nowak Teresa. 2012. Federacja Rosyjska i ład międzynarodowy. W Stępień-Kuczyńska Alicja, Słowikowski Michał (red.) Na gruzach imperium. W stronę nowego ładu międzynarodowego i społeczno-politycznego w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, 91-132. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Malendowicz Paweł. 2015. „Ekstremizm polityczny a bezpieczeństwo państwa i ład międzynarodowy". Bezpieczeństwo Narodowe 33 : 151-161. http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/MALENDOWICZ_33-2015.pdf.

Mickiewicz Piotr. 2010. Trójkąt Rosja – Chiny - Iran i jego miejsce na arenie międzynarodowej. W Wojciechowski Sebastian, Tomczak Maria (red.) Mocarstwowość na przełomie XX i XXI wieku. Teorie – analizy - prognozy, 147-169. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa.

Nye Joseph S. 2012. Przyszłość siły. tłum. Działoszyński Bartosz. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Panek Bogdan. 2015. Polityka Federacji Rosyjskiej w regionie Europy, Azji i Pacyfiku. Warszawa: Difin.

Piątek Jarosław Józef, Podgórzańska Renata, Ranke Andrzej. 2012. Polityka zagraniczna i strategie bezpieczeństwa państw w międzynarodowych stosunkach politycznych. Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.

Pietraś Ziemowit Jacek. 1986. Podstawy teorii stosunków międzynarodowych. Skrypt dla studentów II roku nauk politycznych. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.

Płaczek Janusz. 2014 (red.) Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie., Warszawa: Difin.

Święca Jerzy. 2013. Niepolarne, interpolarne i multipolarne – struktury oraz mechanizmy we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Globalna scena międzynarodowa w pierwszej dekadzie XXI w. W Kraś Ireneusz, Matsili Bethuel, Soja Małgorzata (red.) Mechanika sceny międzynarodowej. Nowe wyzwania w nowej epoce, 27-63. Częstochowa: Wydawnictwo im. J. Długosza.

W Rosji marzenia nazywają się geopolityką. 2015. wywiad Marcina Furdyny i Marka Rodzika z Leszkiem Moczulskim W http://www.pismofronda.pl/w-rosji-marzenia-nazywa-siegeopolityka.

Zala Benjamin. 2013. Rethinking Polarity for the Twenty – First Century: Perceptions of Order in International Society, Birmingham: University of Birmingham. http://etheses.bham.ac.uk/4099/1/Zala13PhD.pdf.

Anna LASOTA[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

a.lasota91@gmail.com

SŁUŻBA KOBIET W POLICJI REPUBLIKI SŁOWENII JAKO PRZEJAW FEMINIZACJI FORMACJI POLICYJNYCH PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRAKT: Artykuł podejmuje zagadnienia związane ze służbą kobiet w formacjach policyjnych Republiki Słowenii. Przedstawia strukturę organizacyjną słoweńskiej policji, historię zatrudniania kobiet w tej formacji oraz aktualne dane statystyczne dotyczące pełnienia służby przez policjantki. Nakreśla również znaczenie Europejskiej Sieci Policjantek, jako inicjatywy, w której słoweńska policja bierze czynny udział. Głównym celem artykułu jest zaprezentowanie zakresu i charakteru służby kobiet w policji słoweńskiej, włącznie z przyczynami wyboru takiej ścieżki rozwoju zawodowego oraz społecznym odbiorem działań wysoko sfeminizowanej policji. Autorka podejmuje ponadto kwestię współpracy pomiędzy funkcjonariuszami obu płci i jej wpływu na skuteczność realizowanych przez policję działań.

SŁOWA KLUCZOWE: kobiety, policja, feminizacja, Słowenia, Unia Europejska

WOMEN POLICE SERVICE IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA AS A SYMPTOM OF FEMINIZATION OF POLICE UNITS IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

ABSTRACT: Article contains review of the women service in police formations in the Republic of Slovenia. It shows the organizational structure of the Slovenian police, the history of women employment in this formation and current statistics of women police service. Important part of the article states about European Service of Policewomen, because Slovenian police takes part in this initiative. Main aim of this article is to present women service in police formations, including the reasons for choosing this path of their career. No less important is social perception of the way how activities and requests taken by this highly female-dominated police. Author also shows how cooperation between male and woman police officers can influence the effectiveness of police operations.

KEY WORDS: women, feminization, police, Slovenia, European Union

---

[1] Anna Lasota – magister, doktorantka w Instytucie Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Jej zainteresowania badawcze obejmują przede wszystkim funkcjonowanie służb specjalnych i policyjnych w państwach europejskich w warunkach zmian systemowych oraz udział kobiet w europejskich formacjach mundurowych.

[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Social Science and Security.

WPROWADZENIE

Płeć funkcjonariuszy policji od niedawna stanowi przedmiot bardziej szczegółowych i systematycznych analiz naukowych. Dotychczas badania nad uczestnictwem kobiet w służbie były podejmowane sporadycznie, głównie w obrębie kulturoznawstwa. Znaczący procent prowadzonych do tej pory badań skupia się na porównaniu pracy policjantek w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Przemiany systemowe zachodzące po roku 1989 w państwach Europy Środkowowschodniej i Południowej zaowocowały jednak prowadzeniem nowej polityki w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, czego efektem było tworzenie nowych struktur policyjnych w tych krajach. Dążenie kobiet do zrównania ich praw zawodowych z mężczyznami znalazło także odzwierciedlenie w zwiększeniu ich zatrudnienia w nowotworzonych i reformowanych formacjach policyjnych. To z kolei zainspirowało badaczy do podjęcia analiz dotyczących funkcjonowania kobiet w zawodzie zdominowanym do tej pory przez mężczyzn. Istotnym czynnikiem dla rozpoczęcia badań w tej dziedzinie było również upowszechnianie polityki *gender mainstreaming*, czyli włączania zasady równości szans obu płci we wszystkie aspekty funkcjonowania państw.

Celem artykułu jest zaprezentowanie przemian, jakie zaszły w słoweńskiej policji w warunkach zmiany systemowej, która nastąpiła w tym państwie po uzyskaniu niepodległości w 1991 r. Jednym z efektów tych przemian stał się wzrost zatrudnienia kobiet w formacjach mundurowych. W chwili obecnej wskaźnik zatrudnienia kobiet w słoweńskiej policji wynosi ok. 25 proc., co czyni ją najbardziej sfeminizowaną służbą policyjną spośród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Artykuł ma również na celu ukazanie przyczyn tak licznego wstępowania kobiet do policji oraz analizę społecznego odbioru funkcjonowania tak mocno sfeminizowanej formacji, a także skuteczności realizowanych przez nią zadań. Zaprezentowane w artykule informacje pochodzą z raportów i analiz sporządzonych przez słoweńską policję i udostępnianych przez tę formację do wiadomości publicznej.

POLICJA REPUBLIKI SŁOWENII

Republika Słowenii leży w Europie Środkowej, nad Morzem Adriatyckim. 25 czerwca 1991 r., po przeprowadzonym 23 grudnia 1990 r. referendum, państwo to jednostronnie ogłosiło niepodległość i odłączenie się od Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ). Akt secesji rozpoczął proces ostatecznego rozpadu SFRJ i przyczynił się do wybuchu drugiej jugosłowiańskiej wojny domowej. Na tle pozostałych państw byłej Jugosławii Słowenia wyróżniała się stosunkowo jednolitym składem etnicznym, a także najwyższym poziomem rozwoju gospodarczego. Niezależność państwa została ostatecznie potwierdzona 23 grudnia 1991 r., kiedy przyjęto Konstytucję Republiki Słowenii. 29 marca 2004 r. Słowenia wstąpiła w struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego, zaś 1 maja 2004 r. stała się

państwem członkowskim Unii Europejskiej. Ustrojem politycznym panującym w Słowenii jest demokracja parlamentarno-gabinetowa. Władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy parlament, złożony ze Zgromadzenia Państwowego (izby niższej) i Rady Państwa (izby wyższej). Władza wykonawcza należy do rządu, na czele którego stoi obecnie Miro Cerar, oraz do prezydenta, którym od 22 grudnia 2012 r. jest Borut Pahor.

Uzyskanie niepodległości przez Słowenię w 1991 r. wiązało się z koniecznością utworzenia struktur i instytucji państwowych, w tym również policyjnych. Utworzono formację policyjną, niezależną od dotychczasowej jugosłowiańskiej milicji. W 1998 r. dostrzeżono konieczność reorganizacji formacji policyjnych, mającej zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa poprzez stworzenie nowoczesnej organizacji, skutecznie odpowiadającej na współczesne zagrożenia i wyzwania, a przy tym przyjaznej obywatelom. Efektem podjętych prac była ustawa o policji, która weszła w życie 18 listopada 1998 r. Do aktu tego zgłaszano liczne poprawki, w efekcie czego został od tamtej pory kilkukrotnie (2001, 2003, 2005, 2006) znowelizowany[3]. 7 lutego 2013 r. Zgromadzenie Narodowe Republiki Słowenii przyjęło *Ustawę o organizacji i pracy policji*[4]. Na mocy ustawy słoweńska policja podlega Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, które określa jej główne kierunki działania i odpowiada za ogólny stan bezpieczeństwa i ładu publicznego w Słowenii. Ministerstwo kontroluje i odpowiada za rozwój kadrowy i organizacyjny policji, zapewnia właściwe zarządzanie jej inwestycjami i środkami finansowymi (m.in. przygotowuje roczne plany finansowe), a także koordynuje systemy komunikacyjne i zarządzania informacją policyjną[5].

Policja Republiki Słowenii działa na trzech poziomach: centralnym, regionalnym i lokalnym[6]. Na poziomie centralnym bezpośredni zarząd nad funkcjonowaniem jednostek policyjnych sprawuje Dyrektor Generalny Policji, powoływany na wniosek ministra spraw wewnętrznych przez szefa rządu Słowenii. Dyrektor Generalny jest organem kierującym urzędem centralnym, jakim jest Dyrekcja Generalna Policji. W jej skład wchodzą następujące struktury: Dyrekcja Policji Mundurowych, Dyrekcja Policji Kryminalnej, Dyrekcja Policji Specjalnych, Biuro IT i Telekomunikacji, Centrum Badań oraz Akademia Policyjna[7]. Centrala słoweńskiej policji znajduje się w Lublanie.

Na poziomie regionalnym funkcjonuje osiem dyrekcji policji, którym na szczeblu lokalnym podlega łącznie 107 posterunków. Poszczególne dyrekcje rozmieszczone są na terytorium całego państwa, w następujących miejscowościach: Lublana (21 posterunków),

[3] *Zakon o policiji* z 12.11.2003, ZPol-UPB1.
[4] *Zakon o organiziranosti in delu v policiji* z 07.02.2013, ZODPol.
[5] *Ibidem.*
[6] A. Misiuk, *Organizacja i zadania policji Unii Europejskiej*, [w:] A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *Policje Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 122.
[7] *Vide Police Leadership*, Ministry of the Interior, http://policija.si/eng/index.php/aboutthepolice/ leadership, (15.02.2016).

Murska Sobota (8), Maribor (17), Celje (16), Novo Mesto (13), Kranj (10), Nova Gorica (8) i Koper (14)[8]. Rozmieszczenie i zasięg terytorialny działania poszczególnych regionalnych dyrekcji policji prezentuje rysunek 1.



Rysunek 1. Podział terytorialny słoweńskich dyrekcji policji
Źródło: *Police Directorate*, http://www.policija.si/eng/index.php/policedirectorates, (10.02.2016).

Ustawa o organizacji i pracy policji z 7 lutego 2013 r. wskazuje katalog zadań wykonywanych przez słoweńskich funkcjonariuszy. Zadania te obejmują:

- ochronę życia, bezpieczeństwa i mienia jednostek;
- zapobieganie, wykrywanie i ściganie przestępstw i wykroczeń, wykrywanie i zatrzymywanie ich sprawców oraz innych osób poszukiwanych oraz gromadzenie dowodów;
- utrzymywanie porządku publicznego;
- kontrolę i regulację ruchu drogowego i transportu publicznego;
- ochronę granicy państwowej i prowadzenie kontroli granicznej;
- wykonywanie zadań wskazanych w przepisach o cudzoziemcach;
- ochronę określonych osób, obiektów i instytucji;
- ochronę informacji niejawnych i tajemnic państwowych[9].

Status państwa członkowskiego Unii Europejskiej wiąże się także z wykonywaniem przez słoweńską policję zadań o charakterze międzynarodowym. Krajowy średnioterminowy plan rozwoju policji na lata 2008-2012 identyfikował ich zakres przede wszystkim jako kontrolę zewnętrznej granicy UE, poszerzanie obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa we Wspólnocie oraz realizację innych zobowiązań o charakterze międzynarodowym[10]. Słoweńska policja aktywnie działa na polu współpracy międzynarodowej. Należy m.in. do struktur Europolu, a także współpracuje z amerykańskim Federalnym Biurem

---

[8] *Vide Police Directorate*, Ministry of the Interior, http://policija.si/eng/index.php/policedirectorates, (13.02.2016).
[9] *Zakon o organiziranosti in delu v policiji* z 07.02.2013, ZODPol.
[10] A. Misiuk, *Organizacja i zadania policji Unii Europejskiej*, [w:] A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, *op. cit.*, s. 122.

Śledczym (FBI) w zakresie zwalczania transnarodowej przestępczości zorganizowanej na obszarze bałkańskim. Wraz z europejskimi partnerami, słoweńska policja tworzy międzynarodowe siły policyjne, w ramach których bierze aktywny udział w misjach stabilizacyjnych (m.in. w Albanii i Kosowie)[11]. Na dzień 31 marca 2015 r., w słoweńskiej policji zatrudnionych było 8.054 funkcjonariuszy. Na jednego policjanta przypada ok. 259 mieszkańców (386 funkcjonariuszy na 100 tys. mieszkańców)[12]. Dla porównania, w Polce na jednego funkcjonariusza przypada średnio 383 obywateli (260 policjantów na 100 tys. mieszkańców)[13]. Można zatem stwierdzić, że w skali europejskiej wynik Słowenii jest standardowy.

SŁUŻBA KOBIET W SŁOWEŃSKIEJ POLICJI

Pierwsza kobieta – Danica Lovrečič Melihar – dołączyła do słoweńskiej policji w 1936 r., gdy Słowenia wchodziła w skład Królestwa Jugosławii. D.L. Melihar piastowała stanowisko Dyrektora Policji w Lublanie w okresie, kiedy kobiety w służbach mundurowych zatrudniano zwykle w charakterze sekretarek[14]. W 1946 r. w życie weszła ustawa o policji, na mocy której służbę w policji mogli odbywać jedynie mężczyźni[15]. Systematyczne zatrudnianie kobiet w policji rozpoczęło się ponownie dopiero w 1973 r., kiedy Sekretariat Spraw Wewnętrznych Socjalistycznej Republiki Słowenii ogłosił nabór dla kandydatek na stanowiska pracy w krajowych komisariatach. Tego samego roku do służby przyjęto pierwszych sześć policjantek[16]. W roku szkolnym 1975/76 Szkoła Milicji w Lublanie rozpoczęła kurs w formie podstawowego szkolenia dla przyszłych funkcjonariuszek. W pierwszym roku swojego istnienia inicjatywa ta cieszyła się zainteresowaniem 47 stażystek. Do roku 1983, kiedy to z nieodkrytych do tej pory powodów słoweńska policja zadecydowała o niedopuszczaniu nowych policjantek do czynnej służby, szkolenie ukończyło 176 kobiet, zaś w strukturach policyjnych pracowało ich 187, co stanowiło 4,5 proc. wszystkich zatrudnionych wówczas funkcjonariuszy[17]. Podczas przerwy w naborze zauważono, że w społeczeństwie występują problemy, których rozwiązywanie mogłoby być znacznie efektywniejsze w przypadku zaangażowania kobiet w pracę formacji policyjnych. Analiza funkcjonowania policji w innych państwach europejskich (głównie w Niemczech i Wielkiej Brytanii) wykazała, że policjantki lepiej od policjantów sprawdzają się w pracy z ofiarami przemocy wobec kobiet, głównie w obszarze przestępstw na tle seksualnym. Ponadto, bardziej efektywne były ich wyniki w zakresie zwalczania przestępczości wśród

[11] *Vide* J. Mužič, *Heading for the seventh year in Kosovo*, http://www.policija.si/eng/images/stories/About%20the%20Police/Organizations/Current%20News/Kosovo-7years.pdf (10.02.2016).

[12] *Vide About the Police*, Ministry of the Interior, http://policija.si/eng/index.php/aboutthepolice, (10.02.2016).

[13] Vide Policja, *Stan zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2015 r.*, http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/96946,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2015-r.html (07.03.2016).

[14] A. Šelih i in., *Pozabljena polovica: Portreti zensk 19. in 20. stoletja na Slovenskem*, Lublana 2007, s. 478.

[15] A. Grobin, *Slovenian police celebrate 40 years of systematic employment of women*, „European Network of Policewomen Newsletter: Slovenian Edition", Spring 2013, s. 8.

[16] M. Pagon, B. Lobnikar, *Reasons for Joining and Beliefs About the Police and Police Work Among Slovenian Female Police Rookies*, „International Journal of Police Science & Management" vol. 2 nr 3/1999, s. 252.

[17] I. Celestina, *Policija in ženske*, Lublana 2004, s. 14.

nieletnich. Efektem analizy pracy funkcjonariuszek w innych krajach Europy było wznowienie naboru kobiet do słoweńskiej policji. Ruszył on w 1994 r., a do czynnej służby dopuszczono 24 funkcjonariuszki, które przeszły szkolenie w lublańskim Centrum Szkolenia Policji. W 1996 r. przeszkolono i włączono w struktury policyjne kolejne trzy kobiety[18].

Od 2002 r. liczba funkcjonariuszek policji systematycznie wzrasta. W 2009 r. w słoweńskich strukturach policyjnych zatrudnionych było 9.349 osób, spośród których 2.346, czyli 25 proc. wszystkich funkcjonariuszy, stanowiły kobiety. 846 z nich pracowało jako umundurowane funkcjonariuszki, 295 jako nieumundurowane, zaś 1205 kobiet znalazło zatrudnienie w służbie cywilnej[19]. W chwili obecnej policjantki są obecne na wszystkich szczeblach słoweńskich struktur policyjnych, realizując zadania w każdym z obszarów ich działania. W 2013 r. w policji pracowało 2.041 kobiet, spośród których 1.122 posiadało status funkcjonariuszki, zaś 919 pracownic cywilnych. Największa liczba funkcjonariuszek zatrudniona była na szczeblu lokalnym policji, najmniejsza zaś na szczeblu regionalnym. Na szczeblu krajowym najwięcej funkcjonariuszek pracowało w Policyjnym Centrum Badań oraz Dyrekcji Policji Kryminalnej[20].

Kobiecy personel techniczny słoweńskiej policji liczył w 2013 r. 919 pracownic, spośród których 539 stanowiły sekretarki, 241 odpowiadało za utrzymanie sekcji logistycznych, zaś 71 piastowało funkcje związane z przeprowadzaniem operacji finansowych[21].

Obecność kobiet dostrzega się również w misjach międzynarodowych. W 2006 r. trzy policjantki przeszły wstępne szkolenie dla uczestników misji pokojowych, kwalifikując się do misji ONZ w Kosowie (UNMIK). Większość funkcjonariuszek odmawia jednak udziału w tego rodzaju przedsięwzięciach, swoją decyzję uzasadniając posiadaniem zbyt niskich kwalifikacji zawodowych, krótkim stażem służby oraz lękiem przed zagrożeniami związanymi z misją. Duże znaczenie ma również strach przed rozłąką z rodziną. Słoweńskie badaczki – Tanja Skerlj i Bojana Virjent – przeprowadziły badania, podczas których policjantki poproszono o wskazanie tych obszarów ich pracy, w realizacji których czują się one pewnie. Wyniki pokazały, że policjantki są bardziej pewne swoich predyspozycji i kwalifikacji w zakresie działań wymagających empatii, wsparcia i zrozumienia (takich jak praca z ofiarami przestępstw) niż sytuacji wymagających rozwiązań siłowych, do których zaliczono m.in. udział w misjach międzynarodowych[22].

[18] *Ibidem*, s. 15.
[19] *Annual report on the work of the Police 2009*, Ministrstvo za notranje zadeve, Lublana 2010, s. 60.
[20] *Vide* Tabela 1.
[21] A. Grobin, *op. cit.*, s. 4.
[22] *Vide* U. Pras, *Three slovenian female police officers in peacekeeping police missions*, http://www.policija.si/eng/index.php/statistics/756-3-slovenian-female-police-officers-in-peacekeeping-police-missions (15.02.2016).

Poziom funkcjonowania policji	Miejsce zatrudnienia / zajmowane stanowisko	Liczba zatrudnionych funkcjonariuszek	Razem
Krajowy	Dyrekcja Policji Kryminalnej	82	220
	Centrum Badań Kryminalistycznych	36	
	Akademia Policyjna	24	
	Centrum Ochrony i Bezpieczeństwa	18	
	Inne jednostki	60	
Regionalny	Pion kryminalny	87	131
	Centrum operacyjne i komunikacji	18	
	Inne jednostki	16	
lokalny	Komendant komisariatu	1	771
	Zastępca komendanta komisariatu	12	
	Oficer terenowy	18	
	Oficer kryminalny	32	
	Funkcjonariusz straży granicznej	171	
	Inne stanowisko	537	

Tabela 1. *Zatrudnienie funkcjonariuszek Policji Republiki Słowenii w 2013 r.*
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Grobin, 2013, s. 4.

Dlaczego kobiety w Słowenii tak licznie wstępują do policji? Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w wynikach badań przeprowadzonych przez słoweńskich badaczy, zajmujących się tematyką *gender mainstreaming*, czyli wyrównywaniem szans kobiet i mężczyzn we współczesnym świecie, głównie na polu zawodowym. W 1996 r. Milan Pagon i Branko Lobnikar przeprowadzili badania w grupie 27 stażystek, które ukończyły podstawowe szkolenie w Centrum Szkolenia Policji w Lublanie. Kobiety zapytane o przyczyny podjęcia służby w policji w odpowiedzi najczęściej wskazywały zróżnicowany charakter pracy oraz możliwość pomocy ludziom i współdziałania z nimi. Często wskazywanym motywem była również możliwość dalszej edukacji oraz perspektywy zrobienia kariery w służbach mundurowych. Pomoc ludziom okazała się mieć dla policjantek większe znaczenie niż możliwość realnego wpływu na procesy zachodzące w społeczeństwie poprzez egzekwowanie obowiązującego prawa[23]. Uzyskane w 1996 r. wyniki, pomimo upływu lat, nie tracą na wartości. W 2012 r. Tomaž Pavček przeprowadził badanie wśród 491 kobiet zatrudnionych w słoweńskich strukturach policyjnych. Zdecydowana większość z nich jako główną przyczynę wyboru zawodu policjantki wskazała chęć pomocy innym ludziom[24].

Interesująca jest też zmiana relacji pomiędzy słoweńskimi funkcjonariuszkami a policjantami płci męskiej na przestrzeni ponad 15 lat. W badaniach z 1996 r. kobiety skarżyły się na cynizm i niepoważne traktowanie ich służby przez policjantów. Podejście to wynikało z silnie zakorzenionej w percepcji społeczeństwa tradycyjnej roli kobiet.

[23] M. Pagon, B. Lobnikar, *op. cit.*, s. 257.
[24] A. Grobin, *op. cit.*, s. 8.

Funkcjonariuszki dążyły do akceptacji ze strony współpracowników, którzy uważali, że kobiety nie sprawdzą się w pracy terenowej i operacyjnej, co może zagrażać dotychczasowej efektywności służb policyjnych. Brak aprobaty dla pracy kobiet w policji ze strony współpracowników przekładał się na negatywne postrzeganie tej formacji przez badane policjantki oraz brak satysfakcji z wykonywanego przez nie zawodu[25]. Systematyczny wzrost liczby kobiet w słoweńskiej policji wpłynął jednak na zmianę postaw wobec ich służby. Obecnie policjantki oceniają wzajemne relacje pracownicze jako dobre, rzadko spotykają się z przejawami niechęci ze strony innych funkcjonariuszy. Przekłada się to również na odczuwany przez nie poziom satysfakcji i zadowolenia z pracy. Istotnym czynnikiem wpływającym na taki stan rzeczy jest również zwiększenie zatrudnienia kobiet na stanowiskach kierowniczych. Funkcjonariuszki badane przez Tomaža Pavčeka wysoko oceniały skuteczność działań podejmowanych przez policjantów obu płci. Jako przyczyny udanej współpracy wskazywały przede wszystkim dobre relacje międzyludzkie, koleżeństwo, solidarność zawodową oraz zachowanie elementarnych zasad kultury[26]. Kobiece środowiska policyjne stawiają sobie za cel tworzenie pozytywnych, optymalnych warunków służby dla wszystkich pracowników policji.

Zmiany można zaobserwować również na polu postrzegania policjantek przez społeczeństwo. Stażystki badane przez Milana Pagona i Branko Lobnikara zwracały uwagę na niechęć partnerów i rodzin do podejmowania przez nie służby, uzasadnianą argumentami dotyczącymi słabości psychicznej i fizycznej, zbyt wysokiego poziomu empatii oraz narażenia na stres i ryzyko związane z niebezpiecznymi warunkami pracy. Uczestniczki badań z 2012 r. deklarują wsparcie podjętych przez nie decyzji ze strony najbliższych. Sprawność fizyczna weryfikowana jest w procesie rekrutacyjnym, zaś inteligencja emocjonalna nie zależy od płci funkcjonariusza, ale od charakteru jednostki. Słoweńska policja podjęła również działania, mające na celu redukcję stresu towarzyszącego pracy funkcjonariuszy. W 2009 r. uruchomiono całodobową pomoc psychologiczną dla policjantów, świadczoną w formie doraźnej i długofalowej, zarówno dla indywidualnych funkcjonariuszy, jak i dla całych ich grup[27].

W 1999 r. John Dempsey, dostrzegając tendencję do stałego zwiększania się liczby kobiet w formacjach mundurowych i przewidując, że z czasem funkcjonariuszki będą stanowiły około jednej trzeciej całkowitej liczby policjantów na świecie, wskazał na konieczność dostosowania procesu kadrowego i przebiegu służby do sposobu pracy kobiet i związanych z tym potrzeb[28]. W Słowenii kandydatki do służby przechodzą jednak taki sam proces rekrutacyjny jak mężczyźni. W jego skład wchodzi: pisemny test, sprawdzający wiedzę i inteligencję kandydata, testy psychologiczne, oceniające poziom stabilności

[25] M. Pagon, B. Lobnikar, *op. cit.*, s. 252-253.
[26] A. Grobin, *op. cit.*, s. 8-9.
[27] *Ibidem*, s. 9.
[28] J. Dempsey, *An Introduction to Policing*, Belmont 1999, s. 53.

emocjonalnej i zdolność do radzenia sobie ze stresem, nieodzownie związanym z pracą w policji, testy fizyczne służące pomiarowi siły i zdolności motorycznych, sprawdzenie przeszłości kryminalnej kandydata, badania lekarskie oraz ocena kwalifikacji funkcjonariusza w zakresie umiejętności pracy w zespole, komunikatywności oraz zdolności analitycznych i decyzyjnych[29].

Zatrudnienie kobiet w policji regulowane jest licznymi aktami prawnymi. Do najważniejszych z nich należą:

- *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 18 grudnia 1979 r.*[30];
- *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.* – art.49. zapewnia obywatelom państwa swobodę pracy, obejmującą możliwość wyboru zatrudnienia oraz równe i godne jego warunki;
- *Ustawa o równości szans kobiet i mężczyzn z dnia 21 czerwca 2002 r.;*
- *Ustawa o stosunkach pracy z dnia 5 marca 2013 r.;*
- *Ustawa o organizacji i pracy Policji z dnia 7 lutego 2013 r.*

Wskazane akty prawne stanowią wyraz kilkudziesięciu lat dążeń kobiet do zapewnienia sobie równego statusu w społeczeństwie. Na podstawie przyjętej w 2002 r. ustawy o równości szans kobiet i mężczyzn, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powołało do życia organ koordynatora ds. równych szans. W 2009 r. utworzono również urząd konsultanta ds. równego statusu kobiet i mężczyzn w policji. Jego zadaniem jest monitorowanie przestrzegania równoważnego stopnia zatrudnienia policjantów obu płci, zwiększenie świadomości pracowników w tej dziedzinie oraz podejmowanie działań mających na celu zachęcanie kobiet do pracy w formacjach policyjnych. Możliwość pracy kobiet w służbach mundurowych zapewniła im szansę pełnienia nowych ról społecznych. Od nich samych zależy, czy na ich rzecz porzucą dotychczasowe, tradycyjne role kobiece, czy zdecydują się raczej na umiejętne ich pogodzenie.

EUROPEJSKA SIEĆ POLICJANTEK

Wysoki poziom sfeminizowania słoweńskiej policji znalazł odzwierciedlenie w tworzeniu licznych stowarzyszeń i organizacji kobiecych wśród funkcjonariuszek. Dużą popularnością w gronie policjantek państw europejskich cieszy się inicjatywa tworzenia sieci, stanowiących zarówno kanał aktywnej komunikacji, jak i wymiany wiedzy i doświadczeń na temat wykonywanej przez nie pracy. Pionierską inicjatywą w tym zakresie była Europejska Sieć Policjantek (*European Network of Policewomen* – ENP), której Słowenia jest aktywnym członkiem. Idea powołania tej sieci powstała 23 marca 1989 r. na międzynarodowej konferencji dla policjantek w holenderskim mieście Noordwijkerhout. Jej pomysłodawcy mieli na celu

[29] I. Celestina, *op. cit.*, s. 54-55.
[30] Słowenia jest stroną konwencji od 17 lipca 1992 r.

utworzenie profesjonalnego systemu, który mógłby stanowić zarówno kanał informacyjny dla europejskich funkcjonariuszek i funkcjonariuszy, jak i pole do prowadzenia dyskusji i tworzenia konstruktywnych sojuszy w zakresie stwarzania równych szans i warunków pracy w strukturach służb policyjnych na kontynencie. ENP deklaruje ochronę podstawowych wartości, takich jak równość wszystkich ludzi, wolność, sprawiedliwość i solidarność. Za podstawę swojego funkcjonowania przyjęła podstawowe prawa człowieka i demokratyczne zasady, które zostały określone w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Od 1996 r. ma status pozarządowej organizacji non-profit, działającej niezależnie od rządów poszczególnych państw i partii politycznych. Posiada oficjalnych przedstawicieli w siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku oraz biurach ONZ w Wiedniu i Genewie.

Europejska Sieć Policjantek jako swój kluczowy cel wskazuje optymalizację pozycji kobiet w ramach struktur policji i organów ścigania państw europejskich. Stowarzyszenie wskazuje również inne cele, do których należą m.in.: podnoszenie świadomości i zrozumienia problemów dotykających funkcjonariuszki europejskich służb policyjnych, podejmowanie dyskusji dotyczącej zagadnień związanych z postrzeganiem służby w policji z perspektywy obu płci, dążenie do zbliżonej liczebnie reprezentacji kobiet i mężczyzn na każdym szczeblu organizacyjnym policji, a także wsparcie w zakresie poszerzania wiedzy na temat *gender mainstreaming*, działania na rzecz wymiany najlepszych rozwiązań i praktyk w sprawach bieżących policji oraz wspierania osiągnieć wszystkich członków tych służb.

ENP skupia się głównie na kreowaniu poczucia solidarności wśród funkcjonariuszek i funkcjonariuszy policji europejskich oraz poszerzaniu zakresu ich wiedzy i kompetencji w zakresie równości płci. W tym celu dostarcza osobom, organizacjom i państwom zainteresowanym informacje i materiały dotyczące wypracowanej wiedzy, doświadczeń, rozwiązań oraz danych statystycznych na temat europejskich służb policyjnych. Ponadto inicjuje i wspiera prowadzenie międzynarodowych szkoleń i badań służących zwiększeniu efektywności pracy funkcjonariuszy obu płci. Organizuje również spotkania dla policjantek i policjantów, których celem jest wzajemna wymiana najlepszych praktyk i informacji, sposobów uczenia się, a także zgłaszanie nowych inicjatyw w ramach stowarzyszenia. ENP inicjuje ponadto seminaria i szkolenia dla członków kadr kierowniczych średniego i wyższego szczebla zarządzania, służących podniesieniu kwalifikacji i umocnieniu pozycji policjantek zajmujących stanowiska kierownicze. Istotnym elementem funkcjonowania organizacji jest zachęcanie i pomoc w tworzeniu krajowych sieci policjantek w stowarzyszonych państwach.

Słowenia bierze aktywny udział w inicjatywach podejmowanych w ramach ENP. W marcu 2016 r., w Akademii Policyjnej w Lublanie, odbędzie się szkolenie dla funkcjonariuszy policji, mające na celu podniesienie ich umiejętności interpersonalnych

i społecznych[31]. Kurs zatytułowany *Umiejętności społeczne narzędziem sukcesu* przewiduje zajęcia z zakresu komunikacji społecznej, panowania nad emocjami, a ponadto podejmuje zagadnienia związane z równością płci oraz pomocą psychologiczną dla policjantów. W 2015 r., Słowenia była również organizatorem szkolenia z języka angielskiego dla funkcjonariuszy zrzeszonych w ENP, służącego podniesieniu ich umiejętności językowych. Trwający tydzień, kurs miał na celu ułatwienie wzajemnej komunikacji pomiędzy oficerami policji państw członkowskich, co w perspektywie ma prowadzić do bardziej efektywnej współpracy międzykulturowej. Organizatorką obu szkoleń jest Apolonija Grobin, funkcjonariuszka Dyrekcji Głównej Policji oraz przedstawicielka ENP w słoweńskiej policji, odpowiedzialna m.in. za prowadzenie działań z zakresu public relations obu tych organizacji.

W chwili obecnej w Europejskiej Sieci Policjantek zrzeszone jest 17 państw: Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Norwegia, Polska, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry i Włochy[32]. ENP dostarcza szeregu informacji związanych z pracą europejskich służb policyjnych zarówno każdemu z nich, jak i państwom wyrażającym zainteresowanie nawiązaniem współpracy. Stymuluje i wspiera także współpracę pomiędzy nimi w tym zakresie.

PODSUMOWANIE

Słowenia jest państwem posiadającym najbardziej sfeminizowaną policję spośród wszystkich państw Unii Europejskiej. Kobiety stanowią około 25 proc. wszystkich zatrudnionych funkcjonariuszy. Regularne przyjmowanie kobiet rozpoczęło się w 1994 r. i stanowiło odpowiedź na potrzeby społeczne. Analiza funkcjonowania policji w innych państw europejskich uświadomiła Słowenii konieczność zwiększenia liczby funkcjonariuszek, które w sposób bardziej efektywny od policjantów płci męskiej realizują zadania związane ze współpracą z kobietami i nieletnimi, będącymi zarówno ofiarami, jak i sprawcami przestępstw.

Główną przyczyną wstępowania kobiet do słoweńskiej policji jest dążenie do wykonywania zróżnicowanej, ciekawej pracy oraz chęć niesienia pomocy innym ludziom. Cel ten niezmiennie przyświeca kandydatkom na policjantki od momentu rozpoczęcia regularnego naboru do służby.

Stałe zwiększanie liczby policjantek prowadzi do zwiększenia tolerancji i zachowań koleżeńskich ze strony funkcjonariuszy płci męskiej. Obecność kobiet w strukturach policyjnych, również na stanowiskach kierowniczych, spowodowała zmiany w ich postrzeganiu. Odchodzi się od stereotypizacji roli kobiet i ograniczania ich do tradycyjnych ról społecznych. Ma to wpływ również na społeczny odbiór funkcjonariuszek. Ich zwiększona, zauważalna obecność w formacjach policyjnych przyzwyczaja do nich członków

[31] *Vide Programme agenda for Social Skills Course in Slovenia*, http://www.enp.eu/wp-content/uploads/Programme-agenda-Social-Skills-Course-20161.pdf, (19.02.2016).

[32] *Vide European Network of Policewomen*, http://www.enp.eu, (10.02.2016).

społeczeństwa. W połączeniu z zaangażowaniem policjantek w realizowane przez nie zadania pozwala to na zwiększenie zaufania społecznego do kobiet w służbach mundurowych.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.
Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r.
Zakon o enakih možnostih žensk in moških z 21.06.2002 r.
Zakon o policiji z 12.11.2003, ZPol-UPB1.
Zakon o organiziranosti in delu v policiji z 18.02.2013, ZODPol.
Zakon o delovnih razmerjih z 05.03.2013, ZDR-1.

LITERATURA

Celestina Ivan. 2004. Policija in ženske. Lublana: Univerza v Ljubljani.
Dempsey John. 1999. An Introduction to Policing. Belmont: West/Wadsworth Publishing Company.
Grobin Apolonija. 2013. „Slovenian police celebrate 40 years of systematic employment of women”. European Network of Policewomen Newsletter: Slovenian Edition.
Ministrstvo za notranje zadeve, Policija. 2010. Annual report on the work of the Police 2009. Lublana.
Misiuk Andrzej. 2011. Organizacja i zadania policji Unii Europejskiej. W: Policje Unii Europejskiej, 120-123. Oficyna Wydawnicza Łośgraf.
Mužič Janez. 2006. Heading for the seventh year in Kosovo, W: http://www.policija.si/eng/images/stories/About%20the%20Police/Organizations/Current%20News/Kosovo-7years.pdf (10.02.2016).
Pagon Milan, Lobnikar Branko. 1999. „Reasons for Joining and Beliefs About the Police and Police Work Among Slovenian Female Police Rookies”. International Journal of Police Science & Management 2(3): 252-266.
Pras Uros. 2006. Three slovenian female police officers in peacekeeping police missions, W: http://www.policija.si/eng/index.php/statistics/756-3-slovenian-female-police-officers-in-peacekeeping-police-missions (15.02.2016).
Šelih Alenka, Gaber Antić Milica, Puhar Alenka, Rener Tanja, Šuklje Rapa, Verginella Marta. 2007. Pozabljena polovica: Portreti zensk 19. in 20. stoletja na Slovenskem. Lublana: Založba Tuma.

STRONY INTERNETOWE

Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, http://www.policija.si.
European Network of Policewomen, http://www.enp.eu.
Policja, http://www.info.policja.pl.

Joanna MAKOWSKA[1]

Akademia Obrony Narodowej

Wydział Bezpieczeństwa Narodowego

joanna.makowska13@wp.pl

ROLA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM

ABSTRAKT: Zarządzanie kryzysowe ma ogromne znaczenie dla: funkcjonowania aparatów państwowych, dla pokoju, równowagi, stabilności i bezpieczeństwa obywateli. Przeciwdziałanie zagrożeniom naturalnym i wynikającym z działalności człowieka należy do zadań służby cywilnej i sił aparatu państwowego (Policja, Straż Graniczna, Straż Pożarna, itd.). Państwo, jako organizacja, powinno planować, organizować i reagować w momencie pojawienia się niebezpieczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE: kryzys, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe, administracja publiczna, sytuacja kryzysowa

ROLE OF THE CRISIS MANAGEMENT IN THE NATIONAL SAFETY MANAGEMENT SYSTEM

ABSTRACT: Crisis management has a great importance: in functioning of the state apparatuses for the peace, the balance, the stability and the safety of citizens. Counteraction to natural risks and those triggered by human activity belongs to tasks to the civil service and the state apparatus forces (Police, Border Guard, Fire Service, etc.). State, as an organization, should plan how to organize and react in the moment of danger appearance.

KEY WORDS: crisis, national security, crisis management, public administration, crisis situation

WSTĘP

Bezpieczeństwo było przedmiotem refleksji człowieka od najdawniejszych czasów[2]. Zatem o bezpieczeństwie napisano i powiedziano już bardzo wiele. Aczkolwiek mając na uwadze fakt, iż w sferze realnej bezpieczeństwo nie jest trwałe, a trzeba o nie nieustannie zabiegać, uzasadnia to trwające wciąż dyskusje nad fenomenem bezpieczeństwem. Dyskusje te

[1] Joanna Makowska – magister, absolwentka bezpieczeństwa wewnętrznego w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie. Zainteresowania badawcze: zagrożenie współczesnym terroryzmem, bezpieczeństwo portów lotniczych, a także szeroko pojęta problematyka bezpieczeństwa i obronności kraju.

[2] *Vide* M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 8.

dotyczą zarówno bezpieczeństwa narodowego, jak i bezpieczeństwa międzynarodowego, co w dużej mierze jest podyktowane nieustannymi, bardzo często drastycznymi, zmianami zachodzącymi w regionalnym lub też w globalnym środowisku bezpieczeństwa. Pociągają one za sobą konieczność przewartościowania sposobu funkcjonowania poszczególnych struktur oraz podmiotów bezpieczeństwa w wymiarze narodowym, a także międzynarodowym.

W dzisiejszych czasach można mówić o nowej jakości bezpieczeństwa, bowiem bezpieczeństwem zainteresowane są zarówno środowiska naukowe, jak również liderzy organizacji międzynarodowych, przywódcy państw, a także przedstawiciele społeczności lokalnych. Podyktowane jest to w znacznej mierze innym niż dawniej interpretowaniem szeroko pojętego bezpieczeństwa. Pierwotnie bezpieczeństwo było postrzegane jedynie w sensie militarnym i politycznym, obecnie rozszerzyło się na ważne aspekty, społeczne, ekonomiczne, cybernetyczne, ekologiczne i wiele innych.

Aby w pełni zrozumieć prezentowaną problematykę, należy najpierw zastanowić się nad samą definicją bezpieczeństwa. W powszechnych ujęciach słownikowych bezpieczeństwo uznane zostało za stan niezagrożenia, a w potocznym aspekcie organa władzy mającej pieczę nad sprawami bezpieczeństwa publicznego[3]. „Bezpieczeństwo" to termin, któremu można przypisać wiele synonimów oraz który można odnieść do wielu sytuacji i aspektów. Politolog Ryszard Zięba uważa, że bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie potrzeb: istnienia, przetrwania, stabilności, pewności, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia. Bezpieczeństwo, będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia[4]. Antonimem bezpieczeństwa jest zagrożenie, które może być rozpatrywane pod kątem obiektywnym bądź subiektywnym[5]. Zagrożenie jest swego rodzaju odczuciem subiektywnym rodzącym się na podstawie oceny występujących zjawisk społecznych jak i fizycznych. Z drugiej strony jest ono czynnikiem obiektywnym, przyczyniającym się do uwydatniania się stanu niepewności.

Bezpieczeństwo jest więc pewnym stanem, a przy tym nieustającym procesem, dotyczącym w równej mierze niezachwianych działań na konto jego tworzenia oraz zachowania. Bezpieczeństwo uznawane jest przez większość obywateli za najistotniejszą wartość i potrzebę społeczeństwa, państwa jak również sojuszy wielkopaństwowych jest produktem funkcjonujących podmiotów bezpieczeństwa, które muszą być do tego jak najlepiej przygotowane. Nie należy więc dyskutować z faktem, że bezpieczeństwo jest niepodważalną, istotną potrzebą każdego człowieka, jak i grup społecznych. Bezpieczeństwo jest wyznacznikiem prawidłowego i odpowiedniego funkcjonowania wszelkich elementów tworzących państwo, w którym społeczeństwo funkcjonuje.

[3] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa1978, s. 147.
[4] *Vide* E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 9.
[5] *Ibidem*, s. 11.

Poniższy artykuł przedstawia ważną dla bezpieczeństwa państwa rolę zarządzania kryzysowego w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym oraz ukazuje, w jaki sposób powinno być ono realizowane, aby poprawnie funkcjonowało w przypadku zagrożenia.

DEFINICJA KRYZYSU I ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

W literaturze poświęconej tematyce zarządzania w sytuacjach kryzysowych znaleźć można wiele definicji kryzysu. Kryzys to „(gr. *krisis*) okres załamania, przesilenia i potencjalnego przełomu w funkcjonowaniu danego systemu społecznego lub politycznego”[6]. Fundamentalnym układem w teorii kryzysu jest instytucja, organizm, organizacja bądź samo społeczeństwo[7]. Inne źródło podaje, że kryzys to „moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego”[8]. Bardzo obszerna, aczkolwiek trafna definicja kryzysu przedstawiona jest w słowniku pojęć z zakresu bezpieczeństwa narodowego, gdzie kryzysem nazwana jest

> *sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych przy równoczesnym, poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w konstytucji RP*[9].

Wspólną definicji bezpieczeństwa cechą jest odniesienie do zachwiania rzeczywistości funkcjonującej do danego momentu, nieokreślony przełom, kierowanie do zmian. Kryzys niesie ze sobą obszerne, niebezpieczne i trudne do zniwelowania siły, powodując straty ludzkie i materialne. Jest on także odzwierciedleniem klęsk żywiołowych, wszelkiego rodzaju katastrof lub wojny. Kryzys jest procesem charakteryzującym się nieokreślonym czasem trwania, jest także zmiennym okresem lub sytuacją, zapowiadającą niespodziewaną zmianę, jest punktem kulminacyjnym, który występuje w szerokim procesie zmian[10].

Kryzys zwykle jest budowany przez trzy charakterystyczne czynniki:

- presja czasu;
- możliwość wystąpienia podstawowego zagrożenia oraz zaskoczenia;
- świadomość, iż zagrożenie jest wypadkową okoliczności, w jakich się pojawiło[11].

Analizując wyżej wymienione aspekty można wywnioskować, że każdy z nich określa stan odczuwalnej lub istniejącej utraty panowania nad działającymi organizacjami lub funkcjonującymi procesami. W tym samym czasie trudny do przewidzenia jest rozwój sytuacji oraz pojawia się problem ze stworzeniem koncepcji dotyczącej jej opanowania. Jeśli

[6] J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 401.
[7] R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa1996, s. 9.
[8] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 282.
[9] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 61.
[10] *Vide* M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005, s. 55.
[11] *Vide* W. Kitler, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, Warszawa 2000, s. 39.

przyjmie się ten fakt za podstawowy problem związany z wystąpieniem kryzysu, należy zauważyć, że osoby z zewnątrz są w stanie w sposób obiektywny spojrzeć i ocenić sytuację negatywną, którą z łatwością uznają za kryzysową. Z kolei osoby uczestniczące w takowym zdarzeniu często nie postrzegają jej jako zagrożenia lub dochodzą do takich stwierdzeń o wiele później.

Kontynuując owy problem należy zauważyć, że głównym problemem w sterowaniu zaistniałym już kryzysem jest (co się zdarza często) nadmiar informacji. Podczas progresu tego zjawiska pojawiają się coraz liczniejsze informacje, nowe uwarunkowania i możliwości. System tym wszystkim sterujący, ludzie próbujący zapanować nad danym kryzysem czasami nie są w stanie przyswoić wszystkich informacji w tak szybkim tempie, oraz w nadmiarze stresu, w efekcie tracą panowanie nad sytuacją. Kryzys, aby zaistnieć, nie musi stwarzać widocznego zagrożenia dla danych podmiotów. Wystarczy sytuacja, kiedy taki podmiot powinien podjąć wiele działań prewencyjnych, dających pewność niedopuszczenia do istotnej zmiany dotychczasowego systemu, w jakim do tej pory funkcjonował.

Często pojęcie *kryzysu* jest utożsamiane z pojęciem *sytuacji kryzysowej*. Taka analogia jest błędna i należy się jej wystrzegać. Mimo, że terminy te stosuje się zamiennie, dzielą je znaczne różnice. Jak już wyżej wskazano, kryzys jawi się jako zaprzestanie funkcjonowania istniejącego określonego momentu systemu, prowadzące w efekcie do reorganizacji jego struktury. Natomiast sytuacją kryzysową określa się ów moment zaprzestania, który rozpościera się w danym czasie, wychodząc od stanu równowagi, przechodząc przez niestabilność, by wreszcie dojść do stabilności w nowej sytuacji.

W naukach społecznych opracowano wiele teorii powstawania i przebiegu sytuacji kryzysowych[12], mogących powstać w wyniku nieprawidłowo prowadzonych działań rutynowych lub mogących od razu być następstwem awarii technicznej bądź katastrofy naturalnej. Sama nazwa sytuacji kryzysowej wzięła się stąd, że stoi ona w opozycji do działań rutynowych. W przypadku jej wystąpienia niezbędny staje się udział wielu podmiotów zaangażowanych w akcję ratowniczą, a których działania wymagają koordynacji[13].

Sytuacja kryzysowa jest stanem narastającej niepewności, destabilizacji i napięcia społecznego, będącym następstwem pewnego zagrożenia, charakteryzującym się naruszeniem społecznych więzi, możliwością utracenia kontroli nad przebiegiem wydarzeń i eskalacji zagrożenia, a szczególnie sytuacją stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, infrastruktury – w takiej skali bądź o takim natężeniu, która wywołuje reakcje społeczne powyżej powszechnie akceptowalnego poziomu ryzyka.

Sytuację kryzysową można rozumieć, jako splot gwałtownych zdarzeń, powodujących wzrastający wpływ sił destabilizujących równowagę w społeczeństwie, braki w zaopatrzeniu

[12] *Vide* R. Wróblewski, *op. cit.*, s. 11.
[13] *Vide* J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 54

i trudności w normalnym funkcjonowaniu ludności, wywołujących niepewność i napięcia i prowadzących do niekontrolowanego rozwoju wydarzeń z użyciem przemocy włącznie[14].

Sytuacja kryzysowa, wiele razy definiowana, jako pewien stan, zawiera trzy etapy:

- przedkryzysowy;
- kryzysowy;
- pokryzysowy[15].

Wiadomym jest, iż brak reakcji na symptomy zagrażające systemowi czy organizacji w każdej z przedstawionych faz, może doprowadzić do zetknięcia się wszystkich zagrożeń i spowodować apogeum kryzysu, który może prowadzić do upadku systemu, wojny lub zniszczenia mienia bądź pozbawienia życia ludzi. Najlepszym sposobem na uniknięcie takiej sytuacji jest utrzymanie odpowiedniego systemu zabezpieczającego, opracowanie planów i procedur na wypadek działania w momencie zagrożenia.

Każdą sytuację kryzysową można przedstawić przy pomocy jednego schematu, prezentującego typowy jej przebieg. W chwili pojawienia się oznak przypuszczalnej sytuacji kryzysowej wyszukuje się szereg możliwości jej rozwiązania. Jeżeli w tym etapie nie podjęto odpowiednich działań, mających na celu nie dopuszczenie do zagrożenia, kryzys może zaistnieć. Odpowiednimi działaniami może być przygotowanie służb, zasobów, stworzenie prawidłowego oraz szybkiego przebiegu informacji, niezbędnego do podjęcia działań zapobiegawczych. Podczas wystąpienia trudności w związku z opanowaniem zagrożenia w fazie początkowej, łatwo może dojść do nagromadzenia się oraz nasilenia negatywnych zdarzeń, co w efekcie może doprowadzić do opanowania sytuacji za pomocą planów zarządzania kryzysowego. W sytuacjach zaawansowanych konieczne może się okazać wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na obszarze zagrożonym. Etapem końcowym jest stabilizacja, nadzorowanie sytuacji, a także tworzenie następnego, nowego stopnia stabilizacji.

Podstawą tych rozważań jest jedna z form zrządzania, a mianowicie zarządzanie kryzysowe. Można stwierdzić, iż ten rodzaj zarządzania dotyczy działania w określonych i konkretnych, sytuacjach, w jakich może znaleźć się organizacja.

Problematyka zarządzania kryzysowego unormowana została w ustawie o zarządzaniu kryzysowym[16]. Określa ona właściwe w tym zakresie organy, a także ich zadania oraz zasady działania w tejże dziedzinie, a także warunki finansowania wykonywanych zadań. Ustawa ta definiuje pojęcie zarządzania kryzysowego, jako działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji

[14] *Vide* J Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, [w:] I Konferencja „Zarządzanie kryzysowe", Szczecin 2003.
[15] *Vide* W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 29.
[16] *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.* Dz. U z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej[17]. Celem ustawy jest tworzenie warunków (ciągłości) do zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego.

W momencie pojawienia się zagrożenia, zarządzanie kryzysowe bazuje na kontrolowaniu oraz formowaniu jego przebiegu przy pomocy ustalonego wcześniej działania. Pozwala to na zniwelowanie strat lub odtworzenie zniszczeń.

Warto zauważyć, że w sytuacji pojawienia się zagrożenia zarządzanie kryzysowe uruchamiane jest jakby oddolnie, od najniższego z możliwych szczebla administracyjnego pokrywającego obszar występowania zagrożenia, czyli gminy, przez powiat i województwo, aż do szczebla centralnego, na którym zadania realizują poszczególne urzędy centralne, ministerstwa, Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów.

ROLA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym jest to podejmowanie przez uprawnione oraz kompetentne organy, takich decyzji, które w efekcie utrzymają pożądany poziom bezpieczeństwa na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania państwa, jak również podejmowanie odpowiednich działań, jeśli wystąpią zagrożenia. Przygotowania państwa w tymże zakresie winny mieć charakter działań planowych, aczkolwiek nie powinny one wykluczać także pewnej gotowości do działań spontanicznych, dotyczących sytuacji mających niskie prawdopodobieństwo wystąpienia lub nieprzewidywalnych. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym jest procesem ciągłym, obejmującym zarówno działania podejmowane w czasie pokoju lub braku zagrożeń, a także w chwili wystąpienia określonego zagrożenia (również w czasie wojny). Niemniej podstawowe działania organizacyjne (przygotowanie procedur, infrastruktury, ludzi) powinny być podjęte, zanim określone zagrożenie się zmaterializuje. Proces kierowania powinien być stale doskonalony, a jego funkcjonowanie okresowo sprawdzane, co pozwala na wychwycenie oraz wyeliminowanie nieprawidłowości. Istotne znaczenie ma tu przygotowanie do wspólnego działania w zarządzaniu organów i obsługujących je urzędów, zgodnie z ich właściwością. Zakres tych działań obejmuje: przygotowanie odpowiednich przepisów prawa materialnego, opracowanie procedur postępowania, szkolenia osób funkcyjnych (organów) oraz ich personelu, jak również przygotowanie odpowiednich warunków, które zapewnią prawidłowe funkcjonowanie tych organów w momencie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Służy temu również przygotowanie określonym organom stanowisk kierowania (w stałej siedzibie danego organu oraz w jego zapasowym miejscu pracy), a w odniesieniu do części z nich także zapasowych stanowisk kierowania.

[17] *Ibidem.*

Sprawowanie zarządzania kryzysowego jest ogółem władczych działań planistycznych, organizacyjnych, decyzyjnych, nadzorczych oraz kontrolnych zmierzających do realizacji stawianych w tym zakresie celów. Chodzi o stworzenie takich warunków do kierowania strukturami rządowymi jak i samorządu terytorialnego, które w rezultacie będą w stanie kompleksowo działać w czterech fazach zarządzania kryzysowego: zapobiegania powstawaniu zagrożeń, przygotowania do działania, reagowania w sytuacji kryzysowej oraz usuwania skutków wywołanych tymi sytuacjami zagrożenia.

Zarządzanie kryzysowe można także opisać w ujęciu funkcjonalnym, jako określone części działań, zwane fazami, w których realizuje są poszczególne zadania, które pozwalają na kompleksowe osiągnięcie celu, czyli bezpieczeństwa. Fazy te to: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie w sytuacji kryzysowej i odbudowa.[18]

Pierwsza faza, zapobiegania, to szereg zadań, które w swej istocie polegają na analizowaniu i katalogowaniu zagrożeń, analizowaniu i opracowaniu aktów prawnych, zabezpieczaniu środków finansowych oraz kontroli, jako przedsięwzięcia w procesie zarządzania kryzysowego.

Faza przygotowania polega na zaplanowaniu odpowiednich działań, stałym monitorowaniu zagrożeń poprzez powołanie odpowiednich organów, instytucji oraz procedur. Ważną częścią fazy przygotowania jest szkolenie służb i organów.

Faza reagowania, w której są realizowane wszystkie zaplanowane wcześniej procedury i zadania, a także podejmowane są dodatkowe kroki wymuszone przez daną sytuację. To właśnie w tym momencie wdrażane są procedury planowania doraźnego, odnoszącego się do określonej sytuacji w danym miejscu i czasie w stosunku do posiadanego potencjału.

Fazę odbudowy charakteryzuje długi czasookres, w jakim realizowane są przedsięwzięcia oraz największe nakłady finansowe. W tejże fazie zarządzania kryzysowego zadania i czynności polegają na szacowaniu strat, dystrybucji środków pomocowych oraz dotacji celowych, odtworzeniu zdolności do prowadzenia działań przez wszelkie podmioty bezpieczeństwa, odtworzeniu infrastruktury oraz środowiska naturalnego i wreszcie wyciąganiu wniosków do zastosowania w przyszłości w przypadku kolejnej, również podobnej sytuacji kryzysowej.

Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym to nie tylko przygotowanie struktur państwa oraz jego obywateli do funkcjonowania w momencie wystąpienia zewnętrznego niebezpieczeństwa polityczno-militarnego lub też odparcia agresji zbrojnej. To także działania podejmowane przez administrację publiczną w obliczu awarii technicznych bądź katastrof naturalnych, które polegają na podejmowaniu odpowiednich decyzji i koordynacji działań sił oraz środków przeznaczonych na reagowanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe jest niezmiernie ważnym elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

[18] W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *op. cit.*, s. 37.

PODSUMOWANIE

Problematykę dotyczącą zarządzania kryzysowego można rozpatrywać w ujęciu wszechstronnym. Będąc zestawem działań posiada kluczowe znaczenie w eliminowaniu wszelkich zagrożeń, które powodują sytuacje kryzysowe i walki z nimi. Zarządzanie kryzysowe można również traktować jako system, mający za zadanie zapewnienie spójnego oraz transparentnego funkcjonowania wielu elementów i instytucji niejednokrotnie będących złożonymi systemami tworzącymi wszelkiego rodzaju podsystemy, pomiędzy którymi zachodzą relacje służące osiągnięciu najważniejszego celu, jakim jest ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe można także rozpatrywać jako odpowiedź na sytuację kryzysową o dokładnie określonych parametrach, stanowiących podstawę do opracowania precyzyjnych działań pozwalających osiągnąć stan równowagi. Podejście to jest stosowane w fazie reagowania w zarządzaniu kryzysowym.

Niezależnie od sposobów opisu oraz możliwości wszystkie aspekty zarządzania kryzysowego są realizowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej na danym obszarze administracyjnym przy wykorzystaniu wszelkich rozwiązań prawnych, zasobów, sił, organów i instytucji, które powinny tworzyć układ jak najbardziej jednolity będący także częścią systemu zapewniającego bezpieczeństwo narodowe pozwalające na zrównoważony rozwój państwa oraz społeczeństwa.

Cele stawiane w zakresie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i zarządzania kryzysowego są zbieżne. W obu przypadkach warunkiem ich prawidłowego funkcjonowania jest przygotowanie odpowiednich struktur do skutecznego działania, a przygotowanie to obejmuje planowanie, organizowanie i realizację przedsięwzięć, mających zapewnić organom wykonywanie zadań z zakresu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Państwo, jako całość oraz każdy obywatel, mają prawo oczekiwać, że zarządzanie bezpieczeństwem narodowym jest sprawne, ciągłe, a także odporne na różnorakie zakłócenia i wciąż doskonalone. Realizowane w jego zakresie zarządzanie kryzysowe również powinno zapewniać właściwą ocenę potencjalnych zagrożeń, tworzyć warunki do szybkiego reagowania na nie, minimalizować skutki ich wystąpienia, a także zapewniać zdolności do odtwarzania tego, co dana sytuacja kryzysowa naruszyła bądź zniszczyła.

BIBLIOGRAFIA

Cieślarczyk Marian. 2009. Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa. Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej.

Cieślarczyk Marian, Kuriata Ryszard. 2005. Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi. Łódź: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej.

Gołębiewski Jan. 2003. Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa. W I Konferencja „Zarządzanie kryzysowe", 10-30. WSM w Szczecinie.

Kitler Waldemar. 2000. Problemy zarządzania kryzysowego w państwie. Warszawa: AON

Kopaliński Władysław. 2000. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem. Warszawa: MUZA.

Lidwa Witold, Krzeszowski Wiesław, Więcek Wojciech. 2010. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Warszawa: AON.

Nowak Eugeniusz. 2007.Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Warszawa: AON.

Słownik języka polskiego. t. 1. 1978. Warszawa: PWN.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. 2002. Warszawa: AON.

Słownik wyrazów obcych. 1980. Warszawa: PWN..

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Dz. U z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Wolanin Jerzy. 2005. Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju. Warszawa: DANMAR.

Wróblewski Ryszard. 1996. Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami. Warszawa: AON.

Olgierd KOS[1]

olgierdkos@o2.pl

Hanna SIENKIEWICZ-KAYA[2]

Sylwia ZAKRZEWSKA[3]

Siedlce University of Natural Sciences and Humanities

Social Sciences and Security Institute

PATRIOTISM IN THE FACE OF MODERN THREATS

ABSTRACT: Patriotism as a socio-political attitude having its expression in love of the homeland and the nation, inextricably linked with the willingness to make sacrifices for the common good, repeatedly evolved over the centuries, while at the same time often distorted and deformed for the need of existing ideology. Currently, there is a crisis of patriotic-defense values as well as a kind of collapse of patriotic attitudes of Poles. The cause of the state of affairs is the largely advancing globalization processes that make human the citizen of the world and giving almost unlimited possibilities in the socio-political system. In the face of the recent worsening diffusion of cultures, a sense of their own identity, culture and patriotic awareness becomes crucial, allowing for nurturing the values fundamental to our nation and its secure survival.

KEY WORDS: patriotism, defense, the patriotic-defense values, patriotic attitudes, threats

PATRIOTYZM W OBLICZU WSPÓŁCZESNYCH ZAGROŻEŃ

ABSTRAKT: Patriotyzm jako postawa społeczno-polityczna mająca swój wyraz w umiłowaniu ojczyzny i narodu, nierozerwalnie związana z gotowością do ponoszenia ofiar dla ich ogólnego dobra wielokrotnie ewoluowała na przestrzeni wieków, będąc jednocześnie niejednokrotnie wypaczaną i deformowaną na potrzeby istniejących ideologii. Obecnie obserwuje się kryzys wartości patriotyczno-obronnych jak również swoisty upadek postaw patriotycznych Polaków. Przyczyną zaistniałego stanu rzeczy są w znacznej mierze postępujące procesy globalizacyjne, czyniące z człowieka obywatela świata i dające mu wręcz nieograniczone możliwości w układzie społeczno-politycznym. W obliczu nasilającej się w ostatnim czasie dyfuzji kultur

[1] Olgierd Kos – magister, urzędnik państwowy. Student studiów III° w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie Instytutu Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Zainteresowania badawcze skoncentrowane na problematyce bezpieczeństwa wewnętrznego oraz służbach specjalnych. Autor kilku artykułów naukowych opublikowanych w recenzowanych czasopismach i monografiach.

[2] Hanna Sienkiewicz-Kaya – magister, studentka studiów III° w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie Instytutu Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa UPH w Siedlcach, wieloletni pracownik Instytutu Neofilologii i Badań Interdyscyplinarnych UPH w Siedlcach, anglistka z zainteresowaniami oscylującymi wokół problematyki Bliskiego Wschodu. E-mail: hanna.sienkiewicz@onet.eu

[3] Sylwia Zakrzewska – magister, studentka studiów III° w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie Instytutu Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa UPH w Siedlcach. Zainteresowania badawcze ukierunkowane na problematykę ochrony ludności, ratownictwa, zarządzania kryzysowego oraz edukacji dla bezpieczeństwa. Autorka kilku artykułów naukowych publikowanych w recenzowanych czasopismach i monografiach. E-mail: sylwia.zakrzewska01@gmail.com

niezwykle istotne staje się poczucie własnej tożsamości, kultury i świadomości patriotycznej, pozwalające na pielęgnowanie wartości fundamentalnych dla naszego narodu i jego bezpiecznego przetrwania.

SŁOWA KLUCZOWE: patriotyzm, obronność, wartości patriotyczno-obronne, postawy patriotyczne, zagrożenia

INTRODUCTION

The essence of patriotism is closely connected with the basic form of social life, which is nation. Creating of nations has generated the need to care for the common good and sometimes required sacrifice and giving up one's own interests. Thus, patriotism has always been identified with the love of own homeland, respect and devotion to its culture and heritage, as well as attention to its interests and the sense of relationship with the past. However, each historical period has built its own model of patriotism, giving it a distinct look, and sometimes even deforming its meaning. Over the centuries, it often happened that the ruling classes under the banner of patriotism promoted hatred and enmity, formed hotbeds of conflict, thus depriving society aspirations of national liberation.

Despite the centuries of tradition and historical heritage handed down to us by many generations of our ancestors, we can easily notice a kind of crisis of both values and patriotism. Therefore, we should consider what patriotism is for us, for the Poles? How was it shaped over the centuries-old history of our nation? Do we express our traditional patriotic values in our attitudes and the celebration of national holidays? Can we see the ability to protect and nurture Polish patriotic values? Making the analysis of the above-mentioned problems, the aim of the authors of this article, beyond the manifestation of the essence of patriotism and changes in its meaning and expression that have taken place over the centuries, is to attract attention of the reader to contemporary threats he had to face and above all, an indication - in the belief of the authors - the equitable solutions to a given state of affairs, for the protection of Polish values, traditions and culture. The article is based largely on a review and critical analysis of the literature, as well as observation of contemporary phenomena, trends and social behaviour. It is a specific attempt to halt the trend of global cosmopolitanism to remind countrymen about their origins and nation-state values, cultivated zealously by our ancestors for hundreds of years, that helped to survive in spite of wars and loss of independence to the present day.

THE ESSENCE OF PATRIOTISM

In the Middle Ages, St. Augustine defined patriotism as the love for one's homeland, and he put its welfare over personal interests. In contrast, St. Thomas Aquinas, in his deliberations, went a step further, equating patriotism with continued love for their parents and families, as it is the homeland immediately after the Creator, that the man owes most, parents, origin,

language, culture, tradition, ethnic separateness or beliefs. It is the homeland that determines the biological, intellectual, moral and spiritual shape of man, as well as its individual and social dimension. Therefore, according to Aquinas, in specific cases, such as armed conflict, the superiority of the love of country above the love towards parents must be recognized, and obedience to leaders of the country as more binding than obedience towards parents[4].

The stormy history of the Polish state has developed many different angles, forms and concepts of patriotism, usually dependent on the moods amongst the citizens or resulting, from the political situation of the country.

The patriotism of early Middle Ages was due mainly to the contemporary political elite: knights, clergy and the ruler himself together with his entourage. Such patriotism manifested fidelity to the king, by state defense against raids of hostile tribes, awareness of the common origin and the Catholic faith. It was built on the ground of chivalric ethos and Christian values.

Renaissance patriotism bore the hallmarks of any changes associated with that period. The role of the Polish language and literary works written in it were appreciated, establishing political-military alliances, the value of learning and education, developed art and religious tolerance were appreciated, the first proposals for reform of the state appeared. Patriotism of this period is based on the value of antique – humanism and education, cultivating with the national values and a sense of cultural identity.

Noble patriotism was associated with the fall of the royal power due to the growing rank of gentry democracy. The growing power of the nobility, forcing more and more new privileges has led to the erosion and degeneration of the traditional ideas of Polish patriotism. The apparent solidarity and concern for the common good and verbal manifestation of patriotism were not confirmed in pro-social activities. Application of the Liberum Veto led to the later partitions of the country which has failed to prevent attempts to reform the state and the establishment of the Constitution of May 3.

Romantic patriotism was Polish patriotism without Poland. The state disappeared from the map of Europe for 123 years, but only ethno-cultural dimension of nation testified Polishness. It was a time when patriotic values experienced a kind of purification and intensification, and state awareness and loyalty have become national symbols of particular importance. A quest to recover the lost independence was given priority, which served armed deeds – the November and January Uprisings, fighting alongside Napoleon, as well as literary works, poetry and painting expressing longing for a lost country and encouraging the hearts of Poles to fight ‘for our freedom and yours”[5].

Independence surges disasters causing repression, meant that it was decided to look for other ways for restoring political sovereignty. The main goal was the organic work assuming socio-economic reforms, the universality of education, scientific work, appreciating the work

---

[4] K. Chałas, S. Kowalczyk, *Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym. Elementy teorii i praktyki*. Vol. II. *Naród, Ojczyzna, patriotyzm, państwo pokój*, pp. 38-39.

[5] *Ibidem*, pp. 41-43.

of farmers and workers and their activation, creating its own industry and trade on an international scale. Positivistic dimension of patriotism and the diffusion of their works by Polish writers and poets.

The beginning of the twentieth century was associated with the creation of two competing concepts of patriotism. The first of them – Legion created by Jozef Pilsudski advocated regaining and maintaining independence through armed action, the resurrection of Polish multiethnic society, political realism, striving to achieve a balance between the neighbouring countries, the emphasis on education and upbringing and also physical education, the acceptance of authoritarian rule. The second - the national democracy associated with Roman Dmowski preached the supremacy of national interest above ethical values, loyal defense of the country on the way to competition with other countries, the supremacy of good people on democracy, revival of Polish society and even instrumental use of religion for political purposes.

Home Army patriotism is connected with the period of World War II and the events that took place shortly afterwards. An essential element of this kind of patriotism was restriving for independence and sovereignty, and selfless service to the nation, faithfulness to tradition and Christian values, opposition to the ideology of totalitarianism and socialism, also solidarity, ethos containing the slogan "God, Honor, Country". After the war, patriots of this period were recognized by the new authorities as the most dangerous enemies of the emerging socialist state. The result was a further extermination of particularly valuable parts of Polish society [6].

Socialist patriotism contained traditional patriotic values such as the love and respect for the motherland, solidarity with the people or submitting the good of the country above own interests. It was also an open attitude, manifested in the respect and recognition also against other nations, and particularly friendly and based on the international associations of working class. However, these values subordinated socialist ideology aiming at the socialization of the individual, the excitation of responsibility for the level of development of the whole society, as well as a sense of the need to participate in the multiplication of common heritage. The implementation of these assumptions were conducive to the threat of a military nature from NATO and the need for reconstruction from the devastation caused by another war. This is reflected in the common conviction of the need to prepare the society as a whole to defend the homeland and take individual responsibility for its safety[7].

Solidarity patriotism is the last viable concept of patriotism on Polish soil. It was generated by the activities of social workers' movement "Solidarity". It sought above all to defend the dignity of workers, establishment and dissemination of trade unions, multitude, peaceful political reforms, appealing to Christian values and opposition to totalitarian

[6] *Ibidem*, pp. 45-46.
[7] *Vide* T. Bieniasz, T. Siuda, *Problemy obronności w systemie szkolnym*, Warszawa 1978.

communism. In time, its foundation eroded and the accepted compromises at the round table never led to the settlement of the communist authorities of their reign[8].

MODERN THREATS TO PATRIOTISM

Modern patriotism, though including all the traditional values of Polish patriotism, is clearly different from the above mentioned classification. Today's society has serious problems with expressing patriotic feelings, even though in their minds they are still rooted. In addition disturbing condition of our country is conducive to the further erosion of patriotic values. Failure of state institutions, experiencing injustice that results from the imperfect legislative system and political unethical behavior interfere with the need to identify with their homeland. This situation deepens the lack of a clear concept of building the national community and defining the idea of Polishness.

An additional element disturbing the modern sense of patriotism are the advancing globalization processes and a kind of fascination with the West - its culture, technology and modernity. Imitation of the prevailing there trends, coincides with the contempt and disregard for their culture and individuality, as well as marginalizing the national heritage and tradition and history. This state of affairs has a negative impact on the young generation of Poles traveling abroad. Certain cultural differences manifested in behavior and the way of thinking are often a source of embarrassment rather than pride.

The current patriotism is experiencing a kind of crisis. On the one hand, a large part of society feels the need to express their Polishness by custom, religion, history, way of life, on the other hand, they treat it as a provincial relic, which is the subject of irony or embarrassment. The basis for this state of affairs may be poor Polish position on the international arena or the aforementioned unfavorable economic situation and the country's economics. They generate a growing dissatisfaction among citizens and even frustration, leading to a sense of disintegration of national community, and reduction of esteem as citizens[9].

Patriotism, like other social phenomena is dynamic in its character and is subject to change under the influence of socio-historical transformations. These changes do not exclude the possibility of further cultivating of the virtues and patriotic traditions. Meanwhile, they determine the face of new and multidimensional national and patriotic values, giving them supra-historical aspect.

The turbulent past and centuries-old customs of our nation cannot be separated from contemporary reality as well as the present civilization, culture and the nature of which we ourselves are part, including the products of our intellect. Also, the process of education of each generation needs establishing and appealing to history, cultural and civilizational past

---

[8] K. Chałas, S. Kowalczyk, *op. cit.*, pp. 46-47.
[9] J. Kloczkowski (ed.), *Patriotyzm Polaków. Studia z historii idei*, Kraków 2006, pp. 284-287.

and combining them with current events and situations of political, social, economic or even military processes[10].

Contemporary determinants of patriotic and defense education can be categorized in two ways:

a) „according to the areas of people's lives: social, political, economic, ecological, military, educational, other.

b) according to the degree of generality (scope and impact on people's lives): global, regional, local (national), personal"[11].

Today we can easily observe a kind of crisis that undermines its sphere of patriotism and defense of Polish society. This state of affairs is the result of a series of interrelated significant events, among which one should mention political transformation, erosion of values and morals, the degradation of standards and political principles, regress on the field of education (which is the result of reforms in its place), unemployment as well as disturbance of social stability[12].

The biggest threat to the patriotic values are two currents. The first of them – national nihilism – expressed in persistent pursuit and multiplying material goods, aversion to any national values and breaking ties with the home country. It is therefore renunciation of history, culture and traditions of their home, alienation from the national community, as well as negating the homeland as autotelic value. The second – cosmopolitanism resulting somewhat from nihilism, provides that a person is a citizen of the world and thus refers to a man belonging to the human race. It manifests itself in the treatment of their own people as well as other countries as an instrument for achieving personal aspirations.

An important determinant of patriotism is also the problem of the Americanisation of the country and the increasing share of national wealth owned by foreign companies. This raises legitimate concerns of citizens both adults and the youth about the destruction of national identity and sovereignty of the country.

Equally troubling process with a negative impact on the shape of patriotic attitudes of Poles are schematic, covering not only the process of teaching and education but also a way of celebrating and remembering anniversaries, national holidays and events conditioned by the history of the country[13]. Inappropriate selection of patterns and patriotic forms combined with the inadequacy in the ways of their implementation, maladjustment of these forms to the needs, situations and social expectations, can breed a kind of crisis in the field of education and patriotic defense. Therefore, the effectiveness of this type of education depends primarily on the educational objectives of the entity becoming a reality. It is not just about teachers and

---

[10] R. Rosa, *Współczesne determinanty wychowania patriotyczno-obronnego*, [in:] R. Kalinowski, J. Kunikowski, L. Wyszczelski (ed.), *Wychowanie patriotyczno-obronne. Tradycje i współczesność*, Siedlce 2004, pp. 89-90.

[11] *Ibidem*, p. 90.

[12] G. Wierzbicki, *Uwarunkowania w kształtowaniu postaw patriotyczno-obronnych*, [in:] R. Kalinowski, J. Kunikowski, L. Wyszczelski (ed.), *op. cit.*, Siedlce 2004, p. 179.

[13] *Ibidem*, pp. 180-181.

educators, but also parents and carers, engaged in the educational activity. Unfortunately, their awareness of the implementation of these tasks is minimal, while it is they who must create for the pupils the opportunity to express the activity, make choices and decisions and take responsibility for it. Proper selection of educational measures, appropriate targeting pupils, as well as reports linking educators and students, parents and children combined with imitation and identification of regularities determine the future shape of the social and moral faces of the youth.

Apart from the existing universal values, noteworthy is the fact of the presence of the new, specific structures, systems and classification of values. They lead to the devaluation and marginalization of patriotic attitudes towards the fulfillment of personal ambition, career or success.

Contemporary identity crisis affects not only the youth, but extends to the whole of society. The reason for this state of affairs are continuous and dynamic changes in the environment around us. Their diversity covering all areas of human life, ranging from ecological through cultural and technological and to socio-economic, causes serious problems in effectively adapting to them[14].

Consequently, there is no doubt that moral and intellectual repair of the whole nation becomes necessary, the return to being directed not only by the interests of the individual, but also the local and national ones as well, to allow for a more dynamic educational processes to keep pace with the reforms, structural transformation and economic development. It is also important to organize educational conditions conducive to such activity for the children in their family houses, that contribute to the moral, intellectual and social development, and hence to greater awareness and the patriotic-defense preparedness of the youth.

The only possible solution to the situation seems to be the positivist concept of organic work, assuming making a joint effort to rebuild a strong sense of Polishness and procreation of beliefs of particular national traditions. Implementation of this idea should be initiated by the elites of culture, art and science, to eventually reach the furthest layers related to national values. Every citizen should have its own, deep vision of their Polishness, containing the most important elements of contemporary specificity of the nation. It must be built based on traditional ideas of freedom, solidarity, tolerance, justice and morality and sublime events, which are part of the heritage of generations.

The terms of elementary ideas deeply rooted in Polish history and tradition demonstrates how seriously lacking of basic features of the spirit of Polishness contemporary society is. Poles no longer see their state as the common good of freedom and independence which their ancestors fought for. They have lost their sense of justice and morality, especially in the public life. The belief in the freedom of citizens, to ensure which a number of institutions and laws were established, has left them.

[14] *Ibidem*, pp. 181-182.

Only realizing all the injustices afflicting our nation and those who must be opposed at every day can be a starting point for repair homeland. Patriotism identified with attachment to the land is the basis for the existence and proper functioning of the state. The fate of a nation devoid of the spirit of Polishness will become indifferent to the majority of the population. Spreading the idea of Polishness is a necessary condition to initiate reform of the state[15].

Without a doubt, the above mentioned crisis of the universal and traditional values and civic duties imposes the need to give considerable attention to the education of the younger generation, in particular in the field of patriotic-defense education[16].

SUMMARY

Patriotism has changed over the centuries. Since ancient times, it was identified with the family and love towards it. The slogan “God, Honour, Fatherland” with the passage of time, was becoming more and more important. In the Middle Ages it was identified with the former ruling elite: knights, clergy, and with the king. The country was defended by the knights who had their ethos, based on these three assumptions.

The history of our State showed that irrespective of political and social outcome, cultural influences and cultural transformation, ideas most important for the public do not change. Despite the extermination of Polish officers during World War II by the Soviet Army and devotion to the sovereignty of the Soviet Union, independence and love for their homeland was still present in the Poles. They were still trying to fight for free and democratic Poland, which was reflected in the rise of Local Government Independent Trade Unions ‘Solidarity’ in the 1980s.

However, the current situation makes us think that the priorities important to the previous generation, have a chance of existing nowadays among young Poles.

The relation of the public, especially of young people, to the political situation in our country, restructuring of the Polish Army, changing the curriculum in schools, informing about life in a seemingly safe country, make it possible to talk about the deficit of patriotism.

Young people have become citizens of the world, for whom career and material goods are most important. They do not look for role models and authority figures in the history of their country, they cease to identify with them. One can observe the erosion of social values, which directly implies regression of patriotic consciousness.

Attitudes, including the pro-defense attitudes, and thus the love of the motherland, affect not only personal predispositions but also the social environment – school, family and friends. At this point, special attention should be paid to the values and family traditions, but also to the ideals and values conveyed by educators and teachers in educational institutions.

[15] *Ibidem*, pp. 288-291.
[16] *Ibidem*, p. 183.

Attitudes and behaviour of adults during the holidays and national celebrations should serve as an example to follow.

BIBLIOGRAPHY

Bieniasz Tadeusz, Siuda Tadeusz. 1978. Problemy obronności w systemie szkolnym, Warszawa: WSiP.

Bogusz Jan. Kosyrz Zdzisław. 1991. Wychowanie patriotyczne młodzieży. Warszawa: STANOGRAF.

Chałas Krystyna, Kowalczyk Stanisław. 2006. Wychowanie ku wartościom narodowo-patriotycznym. Elementy teorii i praktyki. Tom II. Naród, Ojczyzna, patriotyzm, państwo pokój. Lublin – Kielce: Jedność.

Fehler Włodzimierz, Wiśniewski Bernard. (red.). 2006. Edukacja obronna społeczeństwa. Materiały z III Konferencji Naukowej zorganizowanej przez Niepaństwową Wyższą Szkołę Pedagogiczną 11 października 2006 r. we współpracy z Towarzystwem Wiedzy Obronnej oraz Stowarzyszeniem „Ruch Wspólnot Obronnych". Białystok: Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Białymstoku.

Kaliński Mirosław (red.). 2001. Vademecum dydaktyczno-wychowawcze, cz. 6. Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej. Departament Społeczno-Wychowawczy.

Kaliński Mirosław (red.). 2001. Vademecum dydaktyczno-wychowawcze, cz. 7. Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej. Departament Społeczno-Wychowawczy.

Kaliński Mirosław (red.). 2002. Vademecum dydaktyczno-wychowawcze, cz. 8. Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej. Departament Społeczno-Wychowawczy.

Karolczak Maria (red.). 2012. Maski i twarze patriotyzmu Kraków: Instytut Myśli Józefa Tischnera. Europejska Sieć Pamięć i Solidarność.

Kęsik Jan. 1998. Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej 1918 – 1939. Wrocław: UW.

Kloczkowski Jacek (red.). 2006. Patriotyzm Polaków. Studia z historii idei. Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera.

Król Marcin. 2004. Patriotyzm przyszłości. Warszawa: Rosner & Wspólnicy.

Kunikowski Jerzy (red.). 2001. Przygotowanie obronne społeczeństwa. Warszawa: Bellona.

Nikitorowicz Jerzy (red.). 2013. Patriotyzm i nacjonalizm: ku jakiej tożsamości kulturowej?. Kraków: Oficyna Wydawnicza „Impuls".

Pomykało Wojciech (red.). 1968. Patriotyzm, ideologia, wychowanie: dyskusja na temat patriotycznego i internacjonalistycznego wychowania. Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej.

Rosa Ryszard. 2004. Współczesne determinanty wychowania patriotyczno-obronnego. W Wychowanie patriotyczno-obronne: Tradycje i współczesność, s. 89 – 99. Siedlce: AP.

Salij Jacek. 2005. Patriotyzm dzisiaj. Poznań: W drodze.

Stępień Ryszard, Wroński Ryszard. (red.). 1999. Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej w ramach badań statutowych w WSP w Krakowie w dniach 29-30 września 1998 r. Kraków: WSP.

Wesołowska Eugenia Anna, Szerauc Andrzej. (red.). 2002. Patriotyzm, obronność, bezpieczeństwo. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej. Płock: Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica.

Wierzbicki Grzegorz. 2004. Uwarunkowania w kształtowaniu postaw patriotyczno-obronnych. W Wychowanie patriotyczno-obronne: Tradycje i współczesność, s. 177 – 183. Siedlce: AP.

Wychowanie patriotyczne – wychowaniem dla pokoju. Materiały z konferencji naukowej 18 – 19 grudnia 1986. Studia i Materiały Nr 6. Nauki społeczne. 1988. Olsztyn: Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Olsztynie.

Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Bydgoszczy. Zakład Wychowania Obronnego. 1995. Wychowanie patriotyczne młodzieży. Bydgoszcz: Arcanus.

Ирина Пикулева[1]

Сибирского Федерального Университета[2]

Юридического Института

pikuleva_94@mail.ru

СУВЕРЕННОЕ БАНКРОСТВО

АННОТАЦИЯ: Концепция банкротства суверенных государств берет начало в работах А. Смита, Б. Миллера, которые, так или иначе, указывали и обосновывали необходимость формирования механизма банкротства публично-правовых образований с целью оптимизации экономического климата внутри страны в период кризиса, сохранения государственной конкурентоспособности на мировой арене и устойчивости управления экономическими процессами как на национальном, так и на международном уровнях. Особенно актуальной рассматриваемая проблематика представляется в свете последних событий, имеющих как экономический, так и политико-правовой аспекты: эскалация военных конфликтов, геополитическая напряженность в мировом сообществе, гиперинфляция, рост государственного долга США и пр. Фактическая финансовая неплатежеспособность ряда государств становится важнейшей проблемой, разрешение которой требует не только формирования института государственного банкротства на теоретическом уровне, процедуры которого будут способны эффективно справляться с долговыми кризисами публично-правовых образований, но и реально применимого механизма реструктуризации суверенных долгов на практике.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: банкротство, суверенное банкротство, государственный долг, реструктуризация долгов.

SOVEREIGN BANKRUPTCY

ABSTRACT: The concept of sovereign bankruptcy originated in the works of A. Smith, B. Miller, in which the need for the formation of the mechanism of bankruptcy of public law entities was anyhow pointed and justified in order to optimize the economic climates in the countries during the crisis, to keep the state competitiveness in the global stage and the overstability of economic processes at both the national and international levels. The concerned problematics is anxiously actual in light of the recent events: the escalation of military conflicts, geopolitical tensions in the international community, hyperinflation, raising US government debt, etc. The factual financial insolvency of a number of states becomes a major problem. The resolution of this issue requires not only formation of the institution of the state bankruptcy at a theoretical level, but also effective procedures which will be able to cope with a debt crisis of public legal entities in practice.
An attempt to present the history of the idea of sovereign bankruptcy, to systematize the most appropriate mechanisms and suggested ways of overcoming the debt crisis in the area of

[1] Ирина Пикулева – Стажер-исследователь Юридического института Сибирского федерального университета.
[2] Siberian Federal University.

sovereign insolvency was made by the author. The problem of bankruptcy of administrative-territorial units was indicated separately.

KEY WORDS: bankruptcy, sovereign bankruptcy, public debt, debt restructuring

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ИНСТИТУТА СУВЕРЕННОГО БАНКРОТСТВА

Прежде всего, представляется целесообразным разрешить терминологический вопрос: в литературе можно встретить множество различных категорий, используемых для объяснения рассматриваемого явления, например, суверенное банкротство, государственное банкротство, дефолт, суверенный дефолт, долговой кризис и т. д. Для целей нашего исследования, которое, в первую очередь, направлено на содержательную составляющую, допустимо употребление некоторых из вышеперечисленных понятий в качестве синонимов, а некоторых – в качестве части и целого. Так, дефолт – это «невыполнение договора займа в виде несвоевременной оплаты процентов или основного долга по долговым обязательствам»[3]. С этих позиций, дефолт представляет собой не только неотъемлемую составляющую понятия «государственный долг»[4], но и элемент государственного банкротства по той причине, что заем – это источник формирования государственного долга, а в случае невыполнения договора займа – еще и источник банкротства государства. Суверенное банкротство является более широким понятием, так как может быть выражено в двух формах: 1) в открытой форме, которая включает в себя расстройство государственных финансов, прекращение выплат по долгам и пр. (что очень похоже на дефолт); 2) в скрытой форме, проявляющейся в росте внешней и внутренней задолженности, хроническом дефиците государственного бюджета, неустойчивости валютных курсов[5] и т. п. Таким образом, банкротство и дефолт – понятия неравнозначные. Это может быть продемонстрировано историческим примером: 18 марта 2013 г. правительство Крита попыталось изъять с банковских депозитов свыше 100 тыс. евро (10 % суммы) в государственный бюджет для погашения долга, что может рассматриваться как характерный признак государственного банкротства, но не дефолта, так как отношения между вкладчиками и банком не подпадают под действие договора займа, а соответствуют определению банкротства государства, как «уменьшения бремени долгов посредством нарушения прав кредиторов, выражающееся отречением правительства от точного исполнения своих по отношению к ним обязательств»[6].

[3] Лебедев К. К. *Юридическая природа дефолта и реструктуризация долгов* // Правоведение. 2000. № 5. С. 141. См. также: Покрытан П. А. *Государственное банкротство как форма разрешения долгового кризиса* // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2014. № 2. С. 54–55.

[4] В большинстве случаев дефолт является логическим завершением отношений государственных займов. См.: Ульянецкий М. М. Суверенный дефолт // Финансы и кредит. 2010. № 39. С. 16.

[5] См. подр. о формах банкротства: Покрытан П. А. Указ. соч. С. 55–56.

[6] См.: Там же. С 56; Чемберлен Джон С. *Краткая история американских кредитных дефолтов*. URL: http://goldenfront.ru/articles/view/kratkaya-istoriya-amerikanskih-kreditnyh-defoltov (22.12.2015).

Формирование института суверенного банкротства влечет: во-первых, формирование процедуры определения такого состояния государства, когда оно является финансово неплатежеспособным по своим долгам; во-вторых, на основе сочетания национальных и международных мер формирование механизма восстановления финансового равновесия государства, направленного на расширение правовых гарантий других суверенных государств и иных кредиторов. Создание правового режима «экономических компромиссов»[7] и межгосударственное сотрудничество дополнительно способно обеспечить наиболее быструю стабилизацию экономических процессов и вариативность в избрании способов преодоления долговых кризисов.

Несмотря на то, что некоторыми представителями конституционного (государственного) права[8] указывается неспособность государства к банкротству в силу его свойств суверенитета, исторические примеры демонстрируют обратное – страны то и дело попадают в ситуацию неплатежеспособности. Конкретные факты опять же вступают в противоречие с устоявшейся позицией конституционалистов относительно невозможности пребывания государства в состоянии банкротства[9], на сегодняшний момент следует признать, что «государственное банкротство – это не справка, выданная международным арбитражным судом или агентством по суверенным банкротствам несостоятельному государству-должнику, а скорее фиксация конкретной ситуации de facto, а не de jure»[10].

Обратимся к не столь давним событиям. Так, Германия после Второй Мировой войны фактически являлась банкротом. В «те годы Германия была должна порядка 70 государствам. Одна часть задолженности, составлявшей 30 миллиардов марок, датировалась годами войны, другая относилась к послевоенному периоду. Накопление денежных средств и выплата долгов были невозможны»[11]. Тогда для решения данной ситуации были предприняты следующие действия: аннулирование (списание) половины долгов Германии согласно Лондонскому соглашению 1953 г., появление фактического правопреемника – Федеративная Республика Германия, рассрочка платежа оставшейся части долга на 30 лет и др. Двадцатый век, в принципе, «богат» на подобные примеры

[7] Lee C. Buchheit, A. Gelpern, M. El-Erian and others. *Revisiting sovereign bankruptcy*/ Committee on International Economic Policy and Reform. 2013. № 10. P. 6.
[8] См., напр.: Isensee J. Die *Insolvenzunfähigkeit des Staates* / Betriebswirtschaftliche Schriften. – Heft 148: Unternehmen in der Krise. – Ringvorlesung des FB‘ Rechts- und Wirtschaftswis-senschaft der FU Berlin. – Berlin: Duncker und Humblodt, 2003.
[9] Данную позицию представляется толковать менее категорично: возможно авторы имели в виду полное и частичное суверенное банкротство. При полном банкротстве государство полностью отказывается от принятых обязательств, частичное же банкротство предполагает отказ от выплаты лишь части долга на определенный срок, либо отказ от выплаты процентов по данным обязательствам, либо понижение процента. О виды банкротства государств см. подр.: Покрытан П.А. К *вопросу о качественной определенности категории «государственное банкротство». Актуальные вопросы развития финансовой сферы стран и регионов* // Сборник материалов Международной научно-практической конференции, 13 апреля 2013 г. Махачкала: Издательский дом «Наука плюс», 2013. С. 3–6.
[10] Покрытан П. А. Указ. соч. С. 63.
[11] Гюнгер Т. *Однажды Германии тоже простили долг* // Иносми.ру. URL: http://inosmi.ru/europe/20130302/206511021.html (22.12.2015).

банкротства государств в силу мирового экономического кризиса, именуемого Великой депрессией. В результате Великой депрессии ряд стран оказался в банкротах. В 1931 г. отказались от платежей по внешним долгам Мексика, Чили, Бразилия, Уругвай и Венгрия; в 1932 г. – Бельгия, Болгария, Латвия, Югославия, Германия, Австрия, Панама, Коста-Рика, Сальвадор, Польша, Эстония, Франция; в 1933 г. – Великобритания, Куба, Парагвай и Румыния. Общая сумма внешнего долга, по которому в 1931–1933 гг. были прекращены платежи, составила 6,3 млрд. долл. США[12].

Показательным можно считать пример сегодняшней Греции: После вступления в Евросоюз в Греции начался период бурного экономического роста, который главным образом зависел от финансовой поддержки ЕС. Значительные экономические преимущества принесло Греции членство в валютном союзе, однако, чтобы добиться его, правительство страны пошло на огромные заимствования, скрывавшиеся до определенного времени. Очевидным было то, что Греция лишь формально соответствовала установленным в еврозоне экономическим критериям, тогда как в действительности страна сильно отставала от среднего по Европе экономического уровня. Это отставание было порождено многими причинами, как внутреннего, так и внешнего характера: структурные проблемы экономики; чрезмерный рост бюджетного дефицита, для финансирования которого правительство вынуждено было делать все новые и новые долги; наступление мирового финансово-экономического кризиса; внутригосударственные проблемы. Все это спровоцировало сильнейший экономический спад, продолжающийся до сих пор[13]. Из последних событий, Греция просрочила выплату задолженности перед Международным валютным фондом в размере 1,2 млрд. евро специальных прав заимствования[14] – здесь уже нет речи о признании Греции неплатежеспособным государством (это лишь формальность в виде соответствующей директивы МВФ). Вопрос в том, как сформировать оптимальную поддержку фактического государства-банкрота: МВФ отказывается оказывать финансирование Греции до возвращения долга. Возможным путям разрешения подобных ситуаций посвящена вторая глава работы.

Основные предложения в сфере суверенного банкротства

В условиях детальной регламентации экономической жизни, общества, достаточно удивительной представляется неурегулированность порядка признания государств неплатежеспособными и процедур, применяемых в отношении стран-банкротов. Достаточную помощь могло бы оказать руководство регулированием, используемым для

[12] *Финансово-кредитный словарь* / под ред. В. М. Камаева. Т. 1. М.: Финансы и статистика, 1986. С. 217.

[13] См. подр.: Александрова А. К. *Основные проблемы греческой экономики: о причинах современного кризиса в Греции* // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 36. С. 107–129.

[14] *Час «X» пробил: Греция – банкрот*. URL: http://rusvesna.su/economy/1435706800 (22.12.2015).

признания неплатежеспособности в отношении коммерческих структур, однако стоит учитывать ряд особенностей, присущих любому публично-правовому образованию:

– во-первых, «варианта раздробить и распустить страну не существует: бизнес можно ликвидировать, государство – нет»[15]. Также маловероятной представляется возможность погашения долгов посредством реализации национальных имущественных ценностей государства, как с экономической, так и с политико-правовой точек зрения. Таким образом, по общему правилу[16], процедура признания неплатежеспособности осуществляется в отношении всего государства;
– во-вторых, не стоит забывать о том, что основным участником рассматриваемых отношений является *суверенное* государство, что предопределяет некоторую «осторожность» в процессе реализации механизма банкротства. «Вмешательство извне, даже если оно правомочно и необходимо с учетом экономических реалий, со стороны граждан государства-должника, вероятно, будет рассматриваться как ограничение национального суверенитета и идентичности, из-за чего можно ожидать соответствующих контрдействий. Это верно по отношению к любой форме контрибуции для государств, которым грозит банкротство»[17]. Таким образом, если процессом по введению в отношении государства определенных процедур управляет, например, какая-либо международная организация, ей необходимо интересоваться мнением самого государства;
– в-третьих, процедуры банкротства должны предоставлять странам, затронутым этой проблемой, возможность формирования более благоприятного финансового и политического климата, в то время как желание проводить безответственную политику по ликвидации своих задолженностей за счет третьих стран должно быть минимизировано[18]. Данная особенность опосредует сбалансированность интересов государства-банкрота в части сохранения суверенитета и иных лиц, вовлеченных в рассматриваемые отношения, в части использования неплатежеспособным субъектом надлежащих способов оздоровления и пр.

Необходимость обращения к истории развития экономико-правовой мысли в сфере банкротства суверенных государств продиктована относительной цикличностью экономических процессов в обществе, в связи с чем представители той или иной эпохи в своих работах как нельзя точно отражали насущные потребности, проблемы и реалии определенного этапа в интересующей нас области. Так, обратимся к исторически первым предложениям в сфере государственного банкротства.

[15] Бек Х., Венцель Д. *Процедура признания неплатежеспособности стран Европейского союза* // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2010. № 2. С. 32.
[16] Вопрос банкротства территориальных единиц в странах с децентрализованной системой управления рассматривается в третьей главе.
[17] Бек Х., Венцель Д. Указ. соч. С. 34.
[18] См.: Там же. С. 33.

В *70-х – начале 80-х гг.* двадцатого столетия все представления о процедуре банкротства сводились к организационно-управленческому вопросу – кто будет руководить процессами в отношении неплатежеспособных государств? Предложения были разнообразны: начиная с международной долговой комиссии из выдающихся общественных деятелей с признанными знаниями и опытом в области долговых проблем экономического развития, заканчивая комитетом кредиторов с участием независимого эксперта (например, МВФ)[19]. Однако, ни один из вариантов не предполагал разрешения материально-правовых отношений между кредиторами, координации их интересов, самого механизма реструктуризации долгов.

В период долгового кризиса *1980-х гг.* также господствовали воззрения относительно создания «нейтрального арбитражного суда», имеющего полномочия, аналогичные национальным судам - межгосударственного многостороннего независимого органа при МВФ. Кроме того, появлялись первые предложения по механизмам работы с долгами: инициация переговоров по долгам и ведению наблюдения за их ходом с государствами, находящимися в «группе риска»; попытки определения справедливых условий очередности рассмотрения требований кредиторов; введение централизованного реестра долгов. Таким образом, неблагоприятные обстоятельства долгового кризиса послужили толчком для обозначения процедур банкротства в качестве «механизмов эффективного списания долгов, предотвращения будущих чрезмерных заимствований»[20].

В 90-е гг. начинает обсуждаться вопрос применения процедур корпоративного банкротства к государствам, в силу чего основной тенденцией становится судебное преследование стран-должников. В рамках этого же предложения о судебном преследовании появляется коллективный орган, наделенный правом предъявления судебных исков - совет держателей облигаций, внутри которого имеется четкая градация платежей с целью координации действий держателей акций[21].

В начале 2000-х гг. в разработку берется проблема уклоняющихся государств-кредиторов, которая получила развитие в двух направлениях:

Первое. Законодательная концепция. Ее суть заключается в создании во внутригосударственном и международном регулировании, правил и институтов понуждения должников к исполнению соглашения, принятого, например, тем же советом держателей акций. Нарушение законодательных положений влечет перспективу рассмотрения такого дела в судебном порядке.

---

[19] См.: Чернова М. В. *Банкротство суверенного государства* // Финансы и кредит. 2008. № 48. С. 63.
[20] Там же.
[21] Потребность в координации действий кредиторов была вызвана мексиканским кризисом 1994-1995 гг., который характеризовался долговой паникой (ее основные последствия: гонка кредиторов по беспорядочной продаже активов, ухудшение платежеспособности банкрота, падение стоимости обязательств и т. д. См. подр.: Чернова М. В. *Развитие института банкротства: диалектический аспект* // Безопасность бизнеса. 2011. № 4.

Второе. Договорная концепция фокусируется на заключении контрактов между страной-должником и кредиторами. В условия выпуска облигаций включаются статьи, которые делают реструктуризацию для уклоняющегося государства-банкрота обязательной[22].

В целом, первый подход представляется более надежным в силу того, что, во-первых, договорная концепция направлена на урегулирование ситуации исключительно в отношении уклоняющегося должника, а законодательный подход может преследовать ряд целей, например, ко всему прочему, установив приоритет новых займов; во-вторых, несмотря на внесение изменений, в том числе, в международные акты, данный подход обеспечивает унификацию отношений по понуждению уклоняющегося должника выплачивать долги, так как при договорном урегулировании это будет внутренне дело каждого кредитора.

Что же касается современной практики преодоления долговых кризисов, то стоить отметить, что фактически единственной организацией, развивающей институт суверенного банкротства, является Международный валютный фонд. Но, несмотря на все усилия МВФ, регулирование банкротства государств по долгам перед другими государствами в международном праве «представляет собой белое пятно»[23]. В настоящее время основными направлениями, требующими правовой разработки и детальной регламентации, являются:

- механизм суверенного банкротства, в частности, реструктуризация суверенного долга, внешнее управление, контроль над бюджетом страны (при условии соблюдения суверенитета государства);
- создание наравне с МВФ независимого органа (комиссии) для разрешения споров между должниками и кредиторами по типу суда (однако, функций такого органа необходимо ограничивать, основная роль по решению концептуальных вопросов, все-таки, должна принадлежать МВФ);
- определение, кто будет нести расходы по проведению процедур банкротства. Решений возможно два: либо «по счету заплатят» кредиторы за счет своих внутренних заимствований. Кроме того, на базе той или иной международной организации возможно создание фонда для неплатежеспособных государств, который будет формироваться за счет взносов других государств в зависимости от размера внешнего долга каждого из них. Либо расходы частично будут покрываться за счет будущих поколений[24], так называемое, перераспределение бремени расходов между поколениями.

[22] См. подр.: Чернова М. В. *Банкротство суверенного государства*. С. 67.
[23] Покрытан П. А. Указ. соч. С. 64.
[24] См. подр.: Бек Х., Венцель Д. Указ. соч. С. 35.

Банкротство территориальных единиц государства

Относительная самостоятельность территориальных единиц предполагает правосубъектность муниципалитетов, в том числе, и по вопросам несостоятельности. Особенно интересным представляется вопрос применения правил корпоративного банкротства к территориальным образованиям при условии их рассмотрения в статусе юридических лиц публичного права. Правосубъектность таких публичных юридических лиц, «расщепляясь на публично-правовую и частноправовую стороны»[25], дает нам возможность полагать, что правила, применяемые в отношении обычных юридических лиц, вполне применимы для муниципалитетов с некоторыми ограничениями в силу общественно значимой и публичной цели, детальности и наличия властных полномочий. Однако, не все так просто, как может показаться на первый взгляд.

Во-первых, не следует забывать о том, что территориальные единицы в государствах с децентрализованной системой управления выполняют социально и публично значимую деятельность, что выражается в оказании соответствующих услуг, например, коммунальные услуги, водоснабжение и пр. В этом и заключается основное противоречие: с одной стороны, необходимо и права кредиторов соблюсти, защитить, с другой – обеспечить реализуемость социально значимого назначения муниципалитета. Для разрешения данной проблемы в США и в Венгрии существует принцип «невыкупа долгов», согласно которому каждая территориальная единица устанавливает для себя лимит кредитования в целях недопущения неосмотрительности и избыточности заимствований[26]. Таким образом, такое самоограничение достаточно эффективно, не только для самого региона, но и для центра, так как минимизирует для него риск возникновения непредвиденных обязательств по возмещению муниципальных долгов.

Во-вторых, как и при суверенном банкротстве, мера ликвидации не может быть рассмотрена в отношении территориальных единиц. Недопустимость применения такого правила корпоративного банкротства в отношении муниципалитетов, помимо их публично-правовой сущности, можно обосновать возможной перспективой и потенциалом в вопросе несостоятельности: «через механизмы банкротства территориальных единиц государства распределяется риск дефолта и создается возможность упорядоченной реструктуризации долгов и корректировки бюджета»[27].

В-третьих, как публично-правовое образование территориальная единица государства предполагает особый механизм несостоятельности. Рассмотрим его на примере США, где в Кодексе о банкротстве существует специальное правовое регулирование в отношении

[25] Смородинов М. В. *Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 18–19.

[26] Подобное регулирование также присутствует и в Венгрии, и в ЮАР. См. подр.: Чернова М. В. *Несостоятельность территориальных единиц государства (муниципальное банкротство): зарубежный опыт* // Инновации и инвестиции. 2009. № 6. С. 50–55.

[27] Чернова М. В. *Корпоративное, личное, муниципальное, суверенное банкротство* // Экономический анализ: теория и практика. 2009. № 6. С. 30.

муниципалитетов. Развитие событий финансовой неплатежеспособности территориальных единиц возможно по двум путям: административному и судебному. Рассмотрением дела о несостоятельности в судебном порядке занимается суд, он же принимает основные решения в процессе управления и реструктуризации долгов. В административном порядке данными вопросами занимается центральное правительство, кроме того, его компетенция распространяется и на общественные отношения, возникшие до заявления должника о несостоятельности, что дает возможность предупреждения банкротства на начальных этапах. Что касается практики применения двух способов, то суд рассматривается в качестве исключительной меры, когда досудебных способов урегулирования проблемы становится недостаточно. Административный порядок – основной метод реализации механизма несостоятельности. Такое распределение функций между судами и центральным аппаратом представляется весьма рациональным и целесообразным в «нормальных условиях», когда либо нет никакого политического давление центра на регионы, либо сложившаяся ситуация несостоятельности муниципалитета разрешима вне судебных процедур.

В-четвертых, несмотря на то, что территориальная единица – это часть государства, однако, уровень её самостоятельности и автономии довольно велик.

В-четвертых, несмотря на то, что территориальная единица – это часть государства, характеризующаяся относительной самостоятельностью, но, все-таки, самостоятельная и автономная. Проблема автономии муниципалитетов также уже решена в Кодексе США о банкротстве. «Глава 9 Кодекса ставит на первое место полномочия федеральных судов, что вызывает опасения относительно суверенитета территориальных единиц. Решение проблемы лежит в особом требовании о согласии штата на банкротство»[28].

Заключение

Как верно было замечено Г. П. Щедровицким: «Нет ничего практичнее хорошей теории», наличие оптимизированной для современных условий модели суверенного банкротства в теории является важнейшей предпосылкой для решения вопросов на практике.

На сегодняшний момент сфера банкротства государство по долгам перед другими государствами является пробелом в праве для всего мирового сообщества, что приобретает наибольшую актуальность и злободневность в существующих условиях экономической нестабильности. Вопрос банкротства территориальных единиц в ряде стран урегулирован и достаточно успешно реализуется в правоприменительной деятельности, однако, большинством государств с децентрализованной системой управления необходимость нормативной урегулированности данной сферы правовой жизни так и не воспринята.

[28] Чернова М. В. Несостоятельность территориальных единиц государства (муниципальное банкротство): зарубежный опыт. С. 51.

Как направление суверенного банкротства, так и муниципальное банкротство нуждается в оптимизированном правовом регулировании, с учетом особенностей основных участников отношений несостоятельности. Общими установками являются: систематизация и унификация признаков банкротства соответствующих субъектов с целью определения того момента, когда необходимо начать введение процедур несостоятельности; консолидация и справедливая градация интересов кредиторов посредством ведения соответствующих реестров; процедура финансового оздоровления для публично-правовых образований посредством оптимизации бюджетной и долговой политики; реструктуризация и погашение задолженностей.

Библиография

Александрова Анна Константиновна. 2013. *Основные проблемы греческой экономики: о причинах современного кризиса в Греции* // Государственное управление. Электронный вестник № 36.

Бек Ханно, Венцель Дирк. 2010. *Процедура признания неплатежеспособности стран Европейского союза* // Научно-исследовательский финансовый институт. – Финансовый журнал № 2.

Гюнгер Тевфик. 2000. *Однажды Германии тоже простили долг* // Иносми.ру. URL: http://inosmi.ru/europe/20130302/206511021.html.

Лебедев Константин Константинович. 2000. *Юридическая природа дефолта и реструктуризация долгов* // Правоведение № 5.

Покрытан Павел Анатольевич. 2014. *Государственное банкротство как форма разрешения долгового кризиса* // Менеджмент и бизнес-администрирование № 2.

Покрытан Павел Анатольевич. 2013. *К вопросу о качественной определенности категории «государственное банкротство». Актуальные вопросы развития финансовой сферы стран и регионов* // Сборник материалов Международной научно-практической конференции, 13 апреля 2013 г. Махачкала: Издательский дом «Наука плюс».

Смородинов Максим Владимирович. 2002. *Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Волгоград.

Ульянецкий Максим Михайлович. 2010. *Суверенный дефолт* // Финансы и кредит № 39.

Час «Х» пробил: Греция – банкрот. URL: http://rusvesna.su/economy/1435706800.

Чемберлен Джон С. *Краткая история американских кредитных дефолтов.* URL: http://goldenfront.ru/articles/view/kratkaya-istoriya-amerikanskih-kreditnyh-defoltov.

Чернова Мария Владимировна. 2008. *Банкротство суверенного государства* // Финансы и кредит № 48.

Чернова Мария Владимировна. 2009. *Корпоративное, личное, муниципальное, суверенное банкротство* // Экономический анализ: теория и практика № 6.

Чернова Мария Владимировна. 2009. *Несостоятельность территориальных единиц государства (муниципальное банкротство): зарубежный опыт* // Инновации и инвестиции № 6.

Чернова Мария Владимировна. 2011. *Развитие института банкротства: диалектический аспект* // Безопасность бизнеса № 4.

Камаев Владимир Дорофеевич (ред.). 1986. Финансово-кредитный словарь. Т. 1. – М осква: Финансы и статистика.

Isensee Jozef. 2003. Die Insolvenzunfähigkeit des Staates / Betriebswirtschaftliche Schriften. – Heft 148: Unternehmen in der Krise. – Ringvorlesung des FB‘ Rechts- und Wirtschaftswis-senschaft der FU Berlin. Berlin: Duncker und Humblodt.

Lee C. Buchheit, Anna Gelpern, Mohamed El-Erian and others. 2013. Revisiting sovereign bankruptcy. Committee on International Economic Policy and Reform № 10.

Aleksiej Pulik[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

724472741@wp.pl

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПРИМЕРЕ РОССИИ

ABSTRAKT: Niniejszy artykuł poświęcony jest kwestii kontroli parlamentarnej, jako instytucji zapewniającej realizację przez organ ustawodawczy funkcji przedstawicielskiej, nie tylko za pośrednictwem tworzenia prawa, ale również przy odwoływaniu się do mechanizmu egzekwowania jego należytego wykonania oraz stosowania. Stanowi to niezbędny warunek stabilizacji systemu prawnego, bez którego nie może zostać zapewniony ład społeczny, który jest podstawą do zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Rozpatrywany jest przykład działalności parlamentu Federacji Rosyjskiej, historii jego powstania, kompetencjom kontrolnym na etapie współczesnym oraz warsztatowi prawnemu, jaki jest w jego dyspozycji.

SŁOWA KLUCZOWE: władza ustawodawcza, organ przedstawicielski, parlament, kontrola parlamentarna, Federacja Rosyjska

PARLIAMENTARY CONTROL AS A MEANS OF ENSURING NATIONAL SECURITY ON THE EXAMPLE OF RUSSIA

ABSTRACT: This article is devoted to the issue of parliamentary control, as an institution ensuring the realization of the representative function by the legislative body, not only through the process of stating the law, but also by referring to the mechanism of its respecting. This is an essential condition for the stabilization of the legal system, without which social order cannot be guaranteed, as an insurance of the security of state. Is considers an example of activity of Russian Federation's parliament, its history, competence of control nowadays and the legislation, that provides all necessary means to obtain such goal.

KEY WORDS: legislative branch, representative body, parliament, parliamentary control, Russian Federation

[1] Aleksiej Pulik – magister, doktorant Instytutu Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach oraz prawa handlowego na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku. Ukończył prawo na Uniwersytecie przyjaźni narodów w Rosji oraz politologię na Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach. Obszar zainteresowań leży w płaszczyźnie analizy prawniczej procesów politycznych, polityki prawnej, historii myśli ustrojów polityczno-prawnych, prawa międzynarodowego oraz relacji pomiędzy prawem publicznym, a prawem prywatnym.

[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Social Science and Security.

Введение

Одной из основных функций государства является обеспечение безопасности лиц, находящихся в определённый период времени под его юрисдикцией, в особенности, в пределах его территориально охвата[3]. В силу факта, что государство реализует свои полномочия посредством бюрократического аппарата, который принимает форму системы специализированных органов администрации и исполнительной власти, среди них сформировалась группа компетентных служб, задачей которых непосредственно является поддержание законности и обеспечение общественного порядка. При этом следует отметить, что в эпоху усиления процессов демократизации общества и активизация участия все большего числа субъектов в политических процессах, имеет место смещение и смешивание ролей, а, следовательно, размытие границ компетенций, как результат потребности правового закрепления привилегий, полномочий и ответственности непосредственных исполнителей публичных функций. До некоторой степени можно считать это за проявление общедемократической тенденции к парламентаризму, под которым, по мнению А.И. Горылева, следует понимать систему властных публично-правовых отношений, реализация которых протекает в условиях демократического общества, обладающего высокой степенью политико-правовой культуры. В основе данной системы лежит народное представительство, как выразитель государственного суверенитета, которое занимает одно из ведущих мест в механизме государственного управления, имеет решающее влияние, наряду с другими государственными институтами в системе разделения властей при определении качества политики государства[4].

При этом, с учётом принципа разделения властей, применения смешенного механизма выборности и назначения руководителей различных ветвей власти, встаёт вопрос о потребности коррекции правовой политики в целом, как основного инструмента по «созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности»[5], а также её отраслей в частности. В особенности это касается правовой политики безопасности, под которой Д.В. Ирошников понимает «последовательную деятельность государства, включающая в себя комплекс идей, целей, задач и принципов, реализуемых посредством права и направленных на обеспечение защиты

---

[3] Комментарий к Федеральному закону «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ (постатейный) / Д.В. Ирошников. – Рязань : Издательство «Концепция», 2014. С. 5.

[4] Горылев А.И. Правовая природа современного парламентаризма: Гражданское общество, государство и право в переходный период // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Гражданское общество, государство и право в переходный период. Серия: Право. - Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2002, Вып. 1 (5). - С. 89.

[5] Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 42. Цит. по Панченко В.Ю. Правовая политика в сфере юридической помощи: общетеоретический анализ: Монография. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. С. 18.

государственного строя, государственных органов, территориальной целостности государства, а также его суверенитета от внутренних и внешних угроз»[6].

Центральная роль в процессе формирования политики безопасности отводится органам законодательной власти, основная политическая функция которых в условиях перехода к парламентарной модели государства начинает разделятся также иными акторами, частично принимающих на себя функции в том числе законодательной власти. Одним из примеров данного явления служит повсеместное создание в том или ином виде систем государственного контроля, включая наделение парламентов в различных государствах контрольными функциями. Следует отметить, что, по мнению А.Т. Карасева и А.Р. Гиздатова, данный процесс формирует определённый тренд развития государственной контрольной деятельности, связанного с возрастанием роли контроля в жизни общества и государства, являющейся следствием необходимости повышения качества и эффективности государственного управления, которая, в свою очередь, должна перекладываться на повышение качества жизни общества[7]. Соглашаясь с исследователями, необходимо подчеркнуть, что целесообразное разграничение полномочий между ветвями власти имеет само по себе за цель повышение уровня эффективности их работы и минимизацию затрат функционирования, в силу общемировых процессов, как следствие имеет обязательное возложение на одни ветви власти обязанности других, что хотя и нарушает в чистом виде сепарацию ветвей власти, однако, является более гибким механизмом, позволяющим противостоять современным угрозам как внутреннего, так и внешнего характера. Сложившаяся тенденция характерна в равной степени и для Российской Федерации, в законодательстве которой присутствуют её многочисленные проявления[8]. Своего рода кульминацией данного процесса в России стало юридическое закрепление контрольных полномочий законодательной власти на федеральном уровне посредством принятия в начале Федерального закона от 27.12.2005 N 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»[9], а затем Федерального закона от 07.05.2013 N 77-ФЗ «О парламентском контроле»[10].

История эволюции представительных органов в России

Затрагивая вопрос о наделении законодательной власти в условиях России контрольными полномочиями, необходимо проследить теоретические истоки

[6] Ирошников Д.В. Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности: теоретический аспект: Автореф. дис...канд. юр. наук. Тамбов. 2011. С. 8.

[7] Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 9. С. 34 - 38.

[8] Примером того является ст. 24 Федерального закона от 10.01.1996 N 5-ФЗ "О внешней разведке", уже в первоначальной редакции которой содержалось указание на данную функцию парламента. *Vide* "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 143.

[9] "Собрание законодательства РФ", 02.01.2006, N 1, ст. 7.

[10] "Собрание законодательства РФ", 13.05.2013, N 19, ст. 2304.

парламентаризма в российском государстве, а также его эволюцию, что позволит более полно осмыслить значение данного института на современном этапе развития государства.

Исследуя вопросы парламентаризма, целесообразно указать на центральный институт данного явления, которым является парламентское учреждение. Под парламентскими учреждениями в историко-правовом смысле, как указывает Е.А. Юртаева, понимаются «формируемые (избираемые или назначаемые) на принципах представительства постоянные или временные государственные инстанции, наделённые полномочиями по участию в подготовке, обсуждении, утверждении проектов законодательных решений – в последующем актов высшей юридической силы, - возможно, участвующие в предложении рекомендаций по важнейшим вопросам политического управления – государственных доходов и расходов, войны и мира, а также иных»[11]. Важно также разграничить правовую и политическую составляющие данных учреждений, так как властный орган, независимо от принадлежности к ветвям власти, является формально-правовым воплощением политического института властных отношений, в то время как институт парламентаризма сам по себе является политическим институтом, обуславливающим участие народа в правлении, а посредством этого, влияющим на механизм разграничения властей. Поскольку само явление парламентаризма в значительной степени завязано на демократический режим и уровень политико-правовой культуры населения, его изучение в исторической перспективе сильно затруднено. Однако, в силу взаимосвязанности парламентаризма и парламентарно-законодательных учреждений, эволюция последних позволяет прийти к пониманию места и роли органов народного представительства в современной России на его нынешнем периоде политического становления. Попытаемся кратко проследить трансформацию данных институтов от их зарождения в форме веча и Боярской думы вплоть до периода дореволюционных Государственных Дум и Государственного совета, народовластия эпохи СССР и её нынешние формы.

Как указывают в своём исследовании О.Н. Булаков и И.Н. Рязанцев, в IX в., когда, как считается, возникает одно из первых государственных образований восточных славян – Киевская Русь, система власти ещё не проходит этапа институционализации, и как во всех раннефеодальных государствах монархического типа, элемент прямой общинной демократии ещё сохраняет своё значение, что выражается в явлении веча, под которым понимается общее собрание всех свободных жителей, представлявшее собой некоторую форму непосредственного участия в управлении государством, посредством решения политических вопросов. Как полагают авторы, хотя в летописях описания вечевых собраний встречаются во всех древнерусских княжествах, пример Киевской Руси указывает на отсутствие возможности признания за ними статуса законодательных

[11] Парламентское право России: монография / А.И. Абрамов, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 39.

органов[12]. Предположительно, говоря о вече, можно рассматривать его с перспективы прообраза современного референдума, общественных консультаций или совещательно-консультативного органа. Вече прекращает своё существование в период татаро-монгольского нашествия, либо централизации власти вокруг Московского княжества, в процессе трансформации последнего в Московское царство.

В раннефеодальный период государственной раздробленности иным органом, стоявшим у истоков российского парламентаризма, являлась княжеская дума, которая представляла собой постоянно действующий совет при князе, куда входили члены его ближайшего окружения. Под воздействием политико-социальных преобразований княжеская дума в Москве, становящейся центром объединения русских земель, преобразуется в Боярскую дума, роль которой сводилась лишь к выполнению совещательных функций при монархе, который приобретал черты абсолютного правителя, на подобие европейский королей эпохи просвещения. Еще известный дореволюционный историк М.Ф. Владимирский-Буданов писал, что Боярская дума играла роль вспомогательного учреждения при самодержавной власти[13], в связи с чем невозможным было реализация её самостоятельной роли, дополняя до некоторой степени деятельность царя, с которым её симбиоз порождал верховную законодательную власть, которая особенно проявлялась в процессе законотворчества и международных отношений. Механизм принятия решений по конкретным делам хорошо отражают фразы тех времён на подобие "Государь указал, и бояре приговорили" или же "По государеву указу бояре приговорили". Деятельность Боярской думы регламентировалась, как и царская власть, в первую очередь нормами обычая, однако, уже на этапе окончательного формирования Московского царства, в таких законодательных актах, как Судебники 1497 г. и 1550 г., а также в тексте Соборного уложения 1649 г., могут быть обнаружены некоторые нормы, указывающие на объём полномочий данного органа.

Состав Боярской думы также претерпевал изменения в процессе трансформаций Русского централизованного государства: первоначально дума состояла исключительно из бояр, которые являлись де-факто свободными землевладельцами, однако, с разделением данного сословия на «введённых» (т.е. служивых бояр) и «путных», только первые приобрели право заседать в думе. Кроме того, в состав думы входили князья, которые получали данное право в силу обладания своим званием, однако, с увеличением количества служилых князей на рубеже XVI-XVII вв. приводит к нехватке отведённое для них количество мест в думе, в результате чего царь, пользуясь своими привилегиями, присваивает угодным ему князьям чин боярина. С развитием института Боярской думы, вводится практика введения в её состав лиц исходя из их положения при дворе, а не

[12] Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России: Курс лекций / под ред. О.Н. Булакова. М.: Юстицинформ, 2007. // СПС "КонсультантПлюс".

[13] *Vide* Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. 2-е изд. Киев, 1888. Доступ: http://dugward.ru/library/gosipravo/vladimirskiy-budanov.html (20.01.2016).

знатности. В особенности со второй половины XVI в. в состав думы были введены простые дворяне, ставшие «думными», а со временем и думные дьяки.

Как видно из приведённого анализа, Боярская дума является учреждением даже не сословного типа, а скорее корпоративного, а ни её состав, ни характер нельзя назвать представительными, в первую очередь, из-за назначаемости лиц по воле царя.

Иным важным элементом политической реальности Московской Руси на рубеже XVI – XVII вв. стали Земские соборы, которых законотворческая роль была намного большей. Сфера деятельности Земских соборов была достаточно широкой. Так на основании классификации, предложенной А.В. Красницкой, сфера компетенций Земских соборов включала в себя вопросы внешней политики, вопросы законодательства, вопросы финансово-экономического характера, вопросы верховной власти, вопросы обеспечения правопорядка и вопросы церковных отношений. На многих соборах одновременно с основным рассматривались и другие вопросы[14]. В XVII в. Земский собор состоял из двух частей: одна объединяла руководителей высшей администрации, церковного руководства, членов Боярской думы, начальников приказов, другая – выборных представителей всех сословий. М.Ф. Владимирский-Буданов относил институт Земского собора к категории представительных учреждений: «Земский собор не есть элемент власти, противоположный власти царской и Боярской думы. Он есть орган власти... включающий в себя и царя, и Думу»[15]. Принято считать, что царь, Боярская дума и верхи духовенства составляли в некотором смысле верхнюю палату Земского собора, члены которой не избирались, а участвовали в ней в соответствии с занимаемым положением. Нижняя палата была представлена выборными от дворянства, верхов посадских людей (торговые люди, крупное купечество), однако, выборы в неё проходили не всегда, в случае необходимости срочного созыва собора, представители в нижнюю палату назначались царём или должностными лицами на местах[16]. Как указывают О.Н. Булаков и И.Н. Рязанцев, в российской научной литературе по сегодняшний продолжается спор относительно места и роли Земских соборов в системе органов государственной власти России, однако, подавляющее большинства исследователей причисляют Земские соборы к совещательным или законосовещательным органам, действующим при царе[17].

Период конец XVII - начало XVIII вв. считается в российской истории эпохой становления абсолютной монархии. Как указывают некоторые авторы, данный период характеризуется не только концентрацией всей полноты власти в руках монарха, но также в России начинают формироваться новые квази-буржуазные идеи, среди которых взгляды А.М. Курбского, который приблизился фактически к естественно-правовому подходу

---

[14] Красницкая А.В. Земские соборы как важнейший политико-правовой институт в процессе укрепления государственности Московской Руси XVII в.: Автореф. дис...канд. юр. наук. Краснодар. 2012. С. 11.

[15] Владимирский-Буданов М.Ф. *op. cit.* С. 183.

[16] *Vide* История отечественного государства и права / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1992. С. 123, 124.

[17] Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. *op. cit.* // СПС "КонсультантПлюс".

понимания явлений общественно-политической жизни[18], что, до некоторой степени, выражалось в попытках ограничения власти монарха, в особенности в период прерывания престолонаследия, чего примером является безуспешная попытка ограничения власти новоизбранного Бориса Годунова.

Существовавшая вплоть до конца XVII в. и позднее, Боярская дума указом Петра I в 1711 г. фактически была трансформирована в Правительствующий Сенат, в ведении которого находились важнейшие дела текущего законодательства, управления и суда, чтобы «заменять» императора в период его отсутствия, при этом сам Пётр создал указание по направлениям деятельности учреждения. Однако Сенат не являлся органом, ограничивающим власть монарха. Со временем его роль уменьшалась, пока в период правления Александр I в 1802 г. Сенат окончательно потерял статуса законосовещательного органа, функции которого были переданы в 1810 г. Государственному совету. С этого момента все законы перед утверждением должны были в обязательном порядке пройти процедуру обсуждения в Совете. Так до 1906 г. Члены Государственного совета назначались императором из среды высших чиновников, кроме того, в его состав входили Министры, в силу закона, а в период с 1812 г. - по 1865 г. Председатель Государственного совета одновременно являлся Председателем Кабинета Министров. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что в XIX в. были выдвинуты такие эпохальные идеи, как проект реформ, предложенный М.М. Сперанским, предполагавший введение системы разделения властей, или предложенные декабристами Конституция Н.М. Муравьева и "Русская правда" П.И. Пестеля, а также представителей народничества, среди которых П. Лавров, П. Ткачев, Н. Михайловский, Л. Дейч и другие, где они одной из основных форм реализации социализма на практике видели представительную народную власть[19].

Период 1905 - 1907 гг. можно считать временем буржуазно-демократической революции в России, в результате которой перед властью навис вопрос о необходимости проведения частичного реформирования системы политического устройства в стране. Так 6 августа 1905 г. императором Николаем II был подписан высочайший Манифест "Об учреждении Государственной Думы". Она создавалась, как это указывалось в ст. 1 Манифеста, для «предварительной разработки и обсуждения законодательных предложений, восходящих, по силе основных законов, через Государственный совет, к верховной самодержавной власти»[20]. В результате императором Николаем II в 1906 г. были заложены основы двухпалатной системы законодательных органов высших эшелонов власти. Верхней палатой становился Государственный совет, который в результате приобрёл статус полупредставительного. Император назначал председателя

[18] *Vide* Золотухина Н.М. Развитие русской средневековой политико-правовой мысли. М., 1985. С. 152.
[19] Долинина Ирина, От собора и веча к парламенту. «Учительская газета», №3. 2004. 27 янв. Доступ: http://www.ug.ru/archive/2756 (20.01.2016).
[20] ПСЗ. Собр. 3. Т. XXV. Отд. 1. N 26661.

и вице-председателя Совета, равно как и половину членов, тогда как вторая половина избиралась от дворянства, земств, духовенства, Академии наук и профессоров университетов, а также крупнейших организаций промышленников и торговцев. Нижней палатой становилась Государственная Дума – первый полноценный представительный орган власти. Государственная Дума и Государственный совет обладали равными законодательными правами. Императору представлялись на рассмотрение лишь те законопроекты, которые были одобрены обеими палатами парламента. Фактическое взаимодействие между царём, правительством и законодательным органам прекратилось к 1913-1914 гг., а после событий Февральской революции издан был указ от 26 февраля 2017 г. о временном прекращении деятельности Государственной Думы[21], которая более не возобновила совей работы.

В результате Октябрьской революции, в результате социально-философских преобразований в обществе, создаётся новая советская система государственного и политического устройства страны, в основу которой легла выдвинутая В.И. Лениным теория полновластия Советов. Так на V Всероссийском съезде Советов, который состоялся 10 июля 1918 г., была принята Конституция РСФСР 1918 г. Данный съезд признавался, в силу ст. 24 Конституции[22], высшей властью в государстве. Его представители избирались путем многоуровневых выборов из числа представителей местных (городских и губернских) съездов Советов. Так как данный орган действовал на непостоянной основе, в период между его собраниями роль высшего органа власти в стране передавалась Всероссийскому центральному исполнительному комитету Советов (ст. 30 Конституции РСФСР 1918 г.), члены которого избирались из числа представителей съезда.

Компетенция этих органов была весьма обширной. Помимо законодательных функций - утверждения, изменения и дополнения Конституции (п. а ст. 49 Конституции РСФСР), принятия общегосударственного законодательства, - съезд Советов обладал правом общего руководства внешней и внутренней политикой (п. б ст. 49 Конституции РСФСР), установления и изменения внешних границ РСФСР и внутриадминистративного деления (п. в, п. г и п. е ст. 49 Конституции РСФСР), принятия в ее состав новых членов и признания выхода из нее отдельных частей (п. д ст. 49 Конституции РСФСР), установления и изменения на территории РСФСР системы мер, весов и денег (п. ж ст. 49 Конституции РСФСР), сношения с иностранными государствами, объявления войны и заключения мира (п. з ст. 49 Конституции РСФСР), заключения займов, таможенных, торговых договоров и иных соглашений (п. и ст. 49 Конституции РСФСР), установления основ общего плана развития народного хозяйства (п. к ст. 49 Конституции РСФСР), утверждения бюджета (п. л ст. 49 Конституции РСФСР), установления основ организации Вооруженных Сил РСФСР (п. н ст. 49 Конституции РСФСР), назначения и смещения

[21] СУ. 1917. N 52. Ст. 328.
[22] См.: "Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики" (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. N 51. Ст. 582.

членов СНК и всего его состава (п. п ст. 49 Конституции РСФСР), решения вопросов гражданства (п. р ст. 49 Конституции РСФСР), общей и частичной амнистии (п. с ст. 49 Конституции РСФСР 1918 г.). Кроме того, съезд Советов и ВЦИК мог принять к рассмотрению любой вопрос, "который они признают подлежащим их решению" (ст. 50 Конституции РСФСР 1918 г.).

Как видно, из приведённых примеров компетенций, роль Всероссийского съезда Советов и ВЦИК выходила за рамки одной лишь ветви власти, включая в себя функции равно законодательной, как и исполнительной власти. При этом объем компетенций, как высшего органа, так и его постоянно действующего представительства, практически в полной мере взаимно покрывались. К вопросам исключительного ведения съезда Советов Конституция относил: установление, дополнение и изменение основных начал советской Конституции и ратификация мирных договоров (ст. 51 Конституции РСФСР 1918 г.).

Изменение статуса государства в связи с образованием Союза Советских Социалистических Республик было отражено в формальном принятии Конституции РСФСР 1925 г.[23], которая закрепляла тот же механизм представительных органов в государстве.

Изменения в СССР в социально-экономическом развитии, равно как и субъективная позиция его политической элиты обусловили принятие в 1937 г. новой Конституции РСФСР[24]. В результате в структуру и порядок формирования законодательных органов страны были внесены существенные изменения. Двухступенчатая система была заменена единым Верховным Советом, который традиционно именовался высшим органом государственной власти (ст. 22 Конституции РСФСР 1937 г.). Основной Закон в ст. 23 закреплял за Верховным Советом все права республики, компетенции которой перечислены были в ст. 19. Важно подчеркнуть, что в отличие от ранее существовавшего ВЦИК, которого избрание представляется малодемократичным, Верховный Совет, как единственный законодательный орган, избирался всем населением государства. Фактически же политическая роль ВЦИК была отдана Президиуму Верховного Совета, что не сильно меняло его положение, а решения которого (в том числе касавшиеся изменения законодательства) должны были быть одобрены всем Советом. В Конституции 1937 г. закреплён был ещё один очень важный тип компетенции за Президиумом Верховного Совета, а именно право толкования законов РСФСР.

[23] Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 "Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР" (вместе с "Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики") // "СУ РСФСР", 1925, N 30, ст. 218/.

[24] Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 "Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" (вместе с Конституцией) // "СУ РСФСР", 1937, N 2, ст. 11/.

Мало что изменилось в практике формирования и деятельности законодательных органов России с принятием Конституции 1978 г[25].

Таким образом, необходимо прийти к выводу, что в России в период с октября 1917 г. по октябрь 1989 г. сформировалась уникальная система органов государственной власти. С формально-юридической точки зрения, как подчёркивают О.Н. Булаков и И.Н. Рязанцев, съезды Советов (позже - Верховные Советы) РСФСР являлись законодательными органами государственной власти, однако многие элементы их правового положения противоречили статусу законодательного органа в общепринятом смысле, в том числе: полновластие и верховенство, исключавшие возможность реализации принципа разделения властей; недемократический юридически (до 1937 г.) и на практике порядок их формирования; присвоение полномочий, которые с точки зрения логики и здравого смысла должны принадлежать органам исполнительной власти[26].

Контрольная функция представительных органов власти на современном этапе

В ходе демократических преобразований, результатом которых стал распад СССР, необходимо было принять решение о создании новых представительных органов власти, с учётом общемировых тенденций на поддержание развития личности и гражданского общества, действующего в рамках правового государства.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 г. было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР[27], которому отводилась роль консультативно-координационного органа, в состав которого вошли Председатель Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), председатели Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев, областей, а также Московского и Ленинградского городских советов. Совет Федерации РСФСР дважды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 г. и 23 января 1991 г.) и внес немалый вклад в подготовку Федеративного договора.

В результате конституционных преобразований, в конце 1993 г., органы советской власти завершили свою работу как на государственном уровне (съезд, Верховный Совет), так и в большинстве субъектов Федерации. С изданием Президентом России Указа от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» прервалось «осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской

[25] "Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России" (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // "Свод законов РСФСР", т. 1, с. 13, 1988 г.

[26] Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. *op. cit.* // СПС "КонсультантПлюс".

[27] Постановление Президиума ВС РСФСР от 30.01.1991 "О Положении "О Совете Федерации РСФСР" // "Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР", 1991, N 6, ст. 97.

Федерации»[28], а в системе государственной власти наметились глобальные преобразования – важнейшим среди них была основа современного парламентаризма - закрепление в правовой системе страны принципа разделения властей.

С принятием Конституция Российской Федерации, установленной всенародным референдумом 12 декабря 1993 г., окончательно изменился характер государственной власти, формы правления и принципы организации представительной и законодательной деятельности на федеральном уровне, посредством закрепления статуса двухпалатного парламента России, как законодательного органа федерального значения в системе разделения властей.

Одновременно столь резкий разворот в сторону классической системы сдержек и противовесов трёх ветвей власти, вызывает с необходимость не только наделения одной из них исключительными судебными правомочиями, но также создание механизма взаимного «горизонтального» контроля. Поэтому, как указывают А.Т. Карасев и А.Р. Гиздатов, все государства мир в том или ином виде сталкиваются с потребностью введения системы государственного контроля, представляющую совокупность различных государственных органов, компетенция которых позволяет осуществлять контроль и надзор в подавляющем большинстве сфер жизнедеятельности общества[29].

Как указывает А.В. Безруков, важнейшей особенностью парламента, не только как законодательного, но и представительного органа, является комплексный характер его деятельности, которая не ограничивается всеми стадиями законотворчеством, в узком смысле данного понятия, а предполагает и наличие контрольных функций[30]. Исследователь подчёркивает, что эволюция парламентского механизма идёт одновременно двумя путями: посредством уточнения статуса и компетенций палат Федерального Собрания, а также за счёт введения новых процедур парламентского контроля, апробированных мировым опытом и введенных в российскую правовую систему

Хотя Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержит ни определения понятия парламентского контроля, равно как и не приводит исчерпывающего перечня его форм, на основе регламентов палат Федерального Собрания и иных нормативно-правовых актов следует сделать вывод, что под понятием парламентского контроля понимается такой регламентированный конституционными нормами вид деятельности уполномоченных органов, который направлен на проверку и оценку соответствия и реализации законов в целях устранения выявленных нарушений и предупреждения возможных несоответствий в системе действующего законодательства[31].

---

[28] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 39. Ст. 3597.
[29] Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. *op.cit.* // СПС "КонсультантПлюс".
[30] Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. // СПС "КонсультантПлюс".
[31] Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015. // СПС "КонсультантПлюс".

Парламентский контроль направлен на проверку как законности действий органов и должностных лиц, так и целесообразности предпринятых действий по исполнению законодательства. Данная черта является основным отличием контроля от деятельности по надзору, который ограничивается проверкой законности действий и решений соответствующих органов и должностных лиц, а также характеризуется возможностью применения определенных мер принуждения. При этом парламентский контроль осуществляется гласно. Информация о нем должна быть открытой для общества и СМИ, в т.ч. для доступа посредством телеинформационной сети Интернет. Общее руководство организацией и проведением парламентского контроля возлагается на председателей Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также их заместителей.

Характерно, что несмотря на то, что российский парламент уже на протяжении определённого времени прибегал к соответствующим инструментам парламентского контроля, перечень его форм, равно как и порядок применения был установлен сравнительно недавно, посредством принятия Федерального Закона от 7 мая 2013 г. «О парламентском контроле».

Данный закон называет в качестве субъектов контроля: Совет Федерации и Государственную Думу, комитеты и комиссии палат парламента, членов Совета Федерации и депутатов Думы, Счетную палату РФ, а также парламентские комиссии по расследованию соответствующих фактов и обстоятельств.

Федеральный закон в ст. 2 называет основными целями парламентского контроля: обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; защиту гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка; выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации; повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; противодействие коррупции; а также изучение практики применения законодательства Российской Федерации; выработке рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.

В соответствии со ст. 5 установлены следующие формы парламентского контроля: рассмотрение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; проведение палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений; заслушивание

Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой; рассмотрение Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка Российской Федерации и принятие решений по ним; заслушивание докладов Председателя Центрального банка Российской Федерации о деятельности Центрального банка Российской Федерации при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики; осуществление в отношении Центрального банка Российской Федерации парламентского контроля в иных формах в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; направление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов; направление запросов членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы; заслушивание на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации информации членов Правительства Российской Федерации, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках "правительственного часа", а также заслушивание информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации; заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных должностных лиц; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудиторов Счетной палаты Российской Федерации; осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[32]; осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации; заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению; направление представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций; приглашение членов

[32] "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1649.

Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации; проведение парламентских слушаний; проведение парламентских расследований[33].

Как видно из перечисленных форм контроля, прослеживаются две основополагающие тенденции данной отрасли российского парламентаризма: во-первых, хотя данный перечень, предположительно должен носить закрытый характер, некоторые формы контроля не нашли в нём должного отражения, во-вторых, некоторые из форм контроля детализированы специальными законами, другие же представляются в общем широком виде.

Законодательное регулирование одной из форм парламентского контроля, как парламентские расследования, уточняется посредством Федерального закона от 27 декабря 2005 г. «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», который устанавливает предмет, основания, порядок проведения и организационные формы парламентского расследования[34].

Так, в соответствии с данным Федеральным законом, парламентскому расследованию подлежат факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией России прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Одновременно законодательством исключены возможность проведения парламентских расследований, касающихся деятельности Президента РФ; деятельности суда по осуществлению правосудия; деятельности органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; равно как и установление виновности конкретных лиц в совершении преступления. Парламентское расследование возбуждается в связи с событиями, ставшими известными депутатам и сенаторам, связанные с обозначенными фактами.

В случае необходимости инициации парламентского расследования, обе палаты парламента при участии равного количества членов каждой из палат создают комиссию, руководством которой ведают сопредседатели, по одному от Государственной Думы и Совета Федерации. Результатом деятельности комиссий является подготовленный доклад, содержащий сведения по фактам, обстоятельствам, выводы комиссии, а также предложения, касающиеся законодательства и кадров. На следующем этапе, палатам парламента предоставляется месяц, в течение которого они обязаны рассмотреть доклад и вынести своё решение о целесообразности его утверждения. Важно подчеркнуть, что

[33] Комментарий к ст. 5 в: Кондрат Е.Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ "О парламентском контроле" (постатейный). М.: Юстицинформ, 2013. // СПС "КонсультантПлюс".

[34] Федотова Ю.Г. Парламентское (депутатское) расследование как форма парламентского контроля в законодательстве субъектов Российской Федерации // Современное право. 2011. N 10. С. 47 - 52.

Уполномоченный по правам человека обладает возможностью принять участие в рассмотрении данного доклада Федеральным Собранием. Вынесением решения о принятии доклада, равно как и отказ правительства, парламентское расследование считается завершённым. В случае утверждения доклад должен быть передан Президенту РФ и Правительству РФ, обязанностью которого является его рассмотрение на собственном заседании, а также происходит публикация доклада в сети Интернет. Примером применения парламентом своего права проведения парламентского расследования является случай аварии на Саяно-Шушенской ГЭС. В докладе Федеральное Собрание вынесло своё решение о виновности около 20 должностных лиц, 15 из которых предложено было уволить[35].

Иным инструментом парламентского контроля являются парламентские слушания, которые одновременно выполняют функцию «обратной связи» между парламентом и общественностью. Целью данной формы контроля является поиск и определение компромиссного решения, к которому стороны должны прийти посредством обмена мнениями по имеющимся у них позициям. В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ, Государственная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания, на которых обсуждаются вопросы, отнесенные Конституцией к ведению нижней палаты. К участию в слушаниях могут быть приглашены иные лица по усмотрению комитета или комиссии Государственной Думы, по чьей инициативе они организуются. При этом комитеты и комиссии Государственной Думы могут совместно организовывать парламентские слушания. В соответствии со ст. 65 Регламента Государственной Думы[36], парламентские слушания, по общему правилу, открыты для посещения со стороны работников органов массовой информации. Сроки и порядок проведения парламентских слушаний устанавливает Совет Государственной Думы по предложению комитета, комиссии Государственной Думы, исходя из характера обсуждаемых вопросов, за исключением времени заседаний Государственной Думы, если Государственная Дума не примет иного решения. Парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу. Рекомендации парламентских слушаний принимаются путем одобрения большинством принявших участие в парламентских слушаниях депутатов Государственной Думы. Рекомендации открытых парламентских слушаний могут быть опубликованы, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы. Материалы закрытых парламентских слушаний предназначаются только для депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также государственных органов, представители которых принимали участие в парламентских слушаниях.

---

[35] Шкель Т. Дума на экваторе // Российская газета. Федеральный выпуск №5075 (251). 2009. 28 дек. Доступ: http://www.rg.ru/2009/12/28/duma.html (22.01.2016).

[36] Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 16.02.1998, N 7, ст. 801.

Равно Государственная Дума, как и Совет Федерации, активно прибегают к данному инструменту контроля, в первую очередь в сферах, где тематикой обсуждения становятся вопросы образования, науки, культуры, здравоохранения, транспорта, экономической политики и др.

В главе 5 Конституции, посвящённой Федеральному Собранию, контрольная функция парламента непосредственным образом указывается лишь один: в связи с осуществлением контрольной деятельности за исполнением федерального бюджета. Для реализации такой функции палаты парламента образуют Счетную палату РФ, которой палаты парламента дают поручения при выполнении функции по контролю над средствами, расходуемыми из государственного бюджета. Каждая из палат парламента назначает половину аудиторов Счётной Палаты, а председателя - Государственная Дума, а его заместителя - Совет Федерации.

В соответствии со ст. 5 ФЗ «О Счётной Палате», к её задачам относятся: организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов; аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации; определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации; анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции; оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты; определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации; а также обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Результатом данной формы парламентского контроля на практике являются постановления по результатам проверок Счетной палаты. Так, например, 18 марта 1998 года Дума приняла Постановление по результатам проверки Счетной палатой Российской Федерации РАО ЕЭС "России", где было решено направить материалы проверки Счетной палаты РФ в Генпрокуратуру России для решения вопроса о привлечении к ответственности должностных лиц РАО, виновных в нанесении ущерба государству[37]

Особым субъектом парламентского контроля является Центральный банк России. Так в соответствии со ст. 5 ФЗ «О Центральном банке»[38], главный финансовый институт страны подотчётен в своей деятельности Государственной Думе, которой он представляет годовой отчет, утвержденный Советом директоров. Отчет Банка России направляется Президенту РФ, а также на заключение в Правительство РФ, готовится на рассмотрение в пленарном заседании палаты бюджетным комитетом. По итогам рассмотрения годового отчета Банка России палатой принимается постановление. Руководство Банка формируется палатами Федерального Собрания РФ.

Специфическими формами парламентского контроля, непосредственно связанными с обеспечением правопорядка, являются парламентские и депутатские запросы, обращения и вопросы депутатов, а также, так называемый, «правительственный час». Данные формы предусматриваются Регламентами палат и Федеральным Конституционным Законом «О Правительстве РФ», и позволяют депутатам обратиться к чиновникам по наиболее значимым вопросам и получить обстоятельное разъяснение или ориентировать компетентные органы на принятие соответствующих мер[39]. Важно отметить, что данная контрольная функция может быть реализована, как коллегиально, посредством запросов палат, комиссий или коллегий, но также и в индивидуальном порядке. К данной форме депутаты обычно прибегают, когда появляется необходимость взаимодействия с органами судебной власти и правоохранительной системы, что непосредственно обеспечивает режим конституционной законности и правопорядка.

В современной российской доктрине указывается, что данное полномочие депутаты реализуют с наибольшей степенью эффективности посредством: инициирования обращений палат в высшие судебные органы; направления в Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ запросов о соответствии правового акта Конституции РФ или основному закону субъекта РФ соответственно; а также, обращения в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан[40]. Ограничением данного

---

[37] См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 марта 1998 года N 2295-II ГД // "Собрание законодательства РФ", 30.03.1998, N 13, ст. 1487.

[38] "Собрание законодательства РФ", 15.07.2002, N 28, ст. 2790.

[39] См.: Комментарий к ст. 39 в: Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

[40] Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: Монография. Челябинск, 2013. С. 55-71.

принципа могут являться лишь предписания законодательства, так в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ среди субъектов обращения с запросом в Конституционный Суд РФ перечисляются Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Другим важнейшим инструментом парламентского контроля над исполнительной властью, оказывающим ощутимое воздействие на укрепление правопорядка, является заслушивание ежегодных отчетов о деятельности Правительства РФ и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. На подобных заседаниях парламент заслушивает руководителей правоохранительных органов на соответствующем территориальном уровне, по результатам которых даётся соответствующая оценка состоянию законности и правопорядка в пределах России или субъекта РФ.

Ещё одной из специфических форм парламентского контроля, хотя и неназванных в ФЗ «О парламентском контроле», следует отнести отрешение Президента РФ от должности, в порядке, предусмотренном ст. 93 Конституции РФ, равно как и отрешение от должности Президентом РФ главы субъекта РФ в случае выражения ему недоверия законодательным органом соответствующего субъекта РФ, в соответствии с п. "б" ч. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[41].

Выводы

Как видно из приведённого анализа, исторически участие населения в России в процессе действия формирования высших органов власти, будь то в рамках системы классического механизма разделения властей, или же на этапе, предшествующем буржуазные преобразования в обществе, как и на, специфическом лишь для российского государства, этапе полномасштабного задействования и реализации идей политического устройства, предложенных В.И. Лениным, имело всегда достаточно большое значение.

Одновременно, трудно говорить о полном воплощении концепции парламентаризма вне системы возможности институционализированного контроля со стороны представительных органов власти за действиями администрации, как гарантии поддержания законности и правопорядка в стране, а, следовательно, обеспечения воплощения политических прав граждан. Следовательно, можно судить, что существует неразрывная связь, между законодательной и представительной функциями парламента, отражающаяся в его контрольной деятельности.

Инструментарий парламентских контрольный полномочий достаточно широк и разнообразен, досточтимо детализирован в соответствующих законодательных актах и иных нормативно-правовых документах, однако, к недостаткам российской системы

[41] "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

следует отнести отсутствие закрепления данного института в Конституции РФ, равно как и в большинстве учредительных актах субъектов РФ.

Обстоятельство, что народ в демократическом обществе должен обладать правом делегировать законодателю установление правовых предписаний в форме законов, но и, в тоже время, поручать компетентным субъектам (парламентариям) осуществлять парламентский контроль за исполнением и соблюдением законодательства, участвовать в обеспечении конституционного правопорядка на всех уровнях публичной власти в пределах государства, безусловно, указывает на потребность дальнейшей законодательной доработки механизма парламентского контроля в Российской Федерации.

Литература

Безруков Андрей Викторович 2015. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. Москва: Юстицинформ.

Безруков Андрей Викторович 2015. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юстицинформ.

Булаков Олег Николаевич, Рязанцев Иван Николаевич 2007. Парламентское право России: Курс лекций. Москва: Юстицинформ.

Владимирский-Буданов Михаил Флегонтович 1888. Обзор истории русского права. 2-е изд. Киев. http://dugward.ru/library/gosipravo/vladimirskiy-budanov.html.

Горылев Александр Иванович 2002. „Правовая природа современного парламентаризма: Гражданское общество, государство и право в переходный период”. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Гражданское общество, государство и право в переходный период. Серия: Право. Вып. 1 (5). Нижний Новгород: Изд-во ННГУ. С. 82-90.

Долинина Ирина. 2004. „От собора и веча к парламенту”. Учительская газета №3. 27 янв. http://www.ug.ru/archive/2756.

Золотухина Наталья Михайловна 1985. Развитие русской средневековой политико-правовой мысли. Москва: Юридическая литература.

Ирошников Денис Владимирович. 2014. Комментарий к Федеральному закону «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ (постатейный). Рязань: Издательство «Концепция».

Ирошников Денис Владимирович 2011. Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности: теоретический аспект: Автореф. дис...канд. юр. наук. Тамбов.

Карасев Анатолий Тихонович, Гиздатов Антон Радикович 2015. „Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации”. Актуальные проблемы российского права. N 9. С. 34 - 38.

Карасев Анатолий Тихонович, Литвинова Аэлита Владимировна, Пивоваров Александр Сергеевич, Савоськин Александр Владимирович 2013. Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: Монография. Челябинск: Полиграф-Мастер.

Кондрат Елена Николаевна 2013. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ "О парламентском контроле" (постатейный). Москва: Юстицинформ.

Красницкая Анна Викторовна 2012. Земские соборы как важнейший политико-правовой институт в процессе укрепления государственности Московской Руси XVII в.: Автореф. дис...канд. юр. наук. Краснодар.

Панченко Вячеслав Юрьевич 2013. Правовая политика в сфере юридической помощи: общетеоретический анализ: Монография. Москва: РИОР: ИНФРА-М.

Смушкин Александр Борисович 2014. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (постатейный). СПС КонсультантПлюс.

Федотова Юлия Григорьевна 2011. „Парламентское (депутатское) расследование как форма парламентского контроля в законодательстве субъектов Российской Федерации”. Современное право. N 10. С. 47 - 52.

Хабриева Талия Ярулловна (ред.) 2013. Парламентское право России: монография. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Москва: Издание Государственной Думы.

Чистяков Олег Иванович (ред.). 1992. История отечественного государства и права. Москва.

Шкель Тамара. 2009. „Дума на экваторе". Российская газета. Федеральный выпуск №5075 (251). 28 дек. http://www.rg.ru/2009/12/28/duma.html.

Александр САКОВСКИЙ[1]

Балтийская международная академия[2]

Латвия

as@balticom.lv

ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КАК МЕТОД ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

АННОТАЦИЯ: Эффективность государственного управления имеет существенное значение для любого государства в мире. В экономической литературе предлагаются различные методы и критерии оценки качества государственного управления. В статье рассматриваются инструменты региональной политики как способ повышения эффективности государственного управления в целом. В региональной политике можно выделить административно-правовые, экономические, социально-психологические, а также комплексные методы управления. В своей работе автор сосредотачивается в основном на анализе экономических и административно-правовых методов государственного управления региональной экономикой. В качестве примера автор выбрал Латгальский регион Латвийской Республики как наиболее отсталый регион и определил основные способы его развития. Автор использовал методы социологического исследования, статистического анализа и метод экспертных оценок. В заключительной части автор показывает, что программы энергоэффективности жилого фонда являются эффективным инструментом развития отсталых регионов и могут служить основой для выравнивания социально–экономического потенциала различных регионов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Региональная политика, эффективность государственного управления, жилищное хозяйство, реновация, энергоэффективность, отсталый регион, Латгалия, Латвия

INSTRUMENTS OF REGIONAL POLICY AS A METHOD OF INCREASING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT: Public administration efficiency is essential for any country in the world. Economic literature offers a variety of methods and criteria for assessing the quality of governance. The article deals with regional policy tools as a way to improve the efficiency of public administration in general. In regional policy, there can be distinguished administrative, legal, economic, social and psychological methods and integrated management method as well.

[1] Александр Саковский – докторант программы «Региональная экономика и экономическая политика». Научный руководитель Профессор Инна Петровна Стеценко.

[2] Baltic International Academy.

In this work, the author focuses on the analysis of the main economic and legal methods of state regional management of the economy. As an example, the author chose the Latgale region of the Republic of Latvia as the most backward region and identified the main ways of its development. The author used the methods of Sociological research, statistical analysis and method of expert evaluations. In the concluding part, the author showed that the housing energy efficiency programs are an effective tool for the development of backward regions and can serve as a basis for alignment of the socio-economic potential of various regions.

KEY WORDS: regional politics, efficiency of state's governance, municipal and urban engineering, renovation, efficient energy usage, backward region, Latgale region, Latvia.

ВВЕДЕНИЕ

В Европейском Союзе региональной политике отводится очень большое значение в общей системе экономического развития ЕС. Достаточно посмотреть на распределение бюджета ЕС на период планирования 2014 -2020 годов, в котором на цели региональной политики выделено 351,8 млрд. евро из 1082 млрд. евро, что составляет 32% от общего бюджета[3]. И это самая значительная сфера вложений, которые идут на все регионы и города ЕС, чтобы способствовать экономическому развитию и улучшения качества жизни людей в наименее развитых регионах. Объектом исследования автор выбрал Латгальский регион Латвийской республики, поскольку по мнению автора, Латгалия является наиболее отсталым регионом Латвии. Одной из важнейших задач регионального развития является преодоление различий в уровне жизни населения отдельных регионов, поэтому автор предложит свой вариант наиболее быстрого выравнивания уровня благосостояния между Латгальским регионом и наиболее развитыми регионами Латвии как пример для других государств восточной Европы, входящих в состав ЕС.

Цель исследования: изучение возможности повышения эффективности государственного управления путем инвестирования в реновацию жилищного фонда Латгальского региона как инструмента региональной политики по выравниванию уровня жизни населения в соответствующих регионах Латвии.

Методы исследования: в работе использовались методы статистического, экономического анализа, социологического исследования и метод экспертных оценок.

ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Главным критерием эффективности государственного управления любой страны является повышение благосостояния, качества и уровня жизни человека. Исходя из многообразия стоящих перед государством задач, связанных с управлением внутри страны, выделяют различные виды эффективности государственного управления:

---

[3] European Commission, Regional policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_lv.cfm.

- экономическую, отражающую эффективность проводимой государством экономической политики, эффективность протекающих процессов и явлений (экономического роста, использования ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики и т.д.);
- социальную, позволяющую определить эффективность социальной политики государства, решения социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Основным критерием социальной эффективности государственного управления является повышение качества жизни человека;
- экологическую, связанную с использованием окружающей среды, реализацией природоохранных мер;
- внешнеэкономическую, отражающую взаимовыгодное экономическое сотрудничество с государствами на международной арене, в международном разделении труда, в области кредитно-денежных отношений, при обмене новейшими технологиями и т.д.

Отдельно выделяется эффективность регионального управления, которая зависит от региональной политики конкретного государства.

Региональная политика в странах – членах Европейского Союза в основном финансируется из фонда регионального развития Европы (ERAF) и фонда Кохезии (KF). Государственные структуры и региональные органы самоуправления совместно с Европейской Комиссией отвечают за управление этими фондами, а также за эффективность их использования. Эти структуры отбирают, финансируют и контролируют проекты, которые лучше всего отвечают местным потребностям. Поэтому от того, насколько государственные учреждения способны правильно определить на какие именно сферы экономики надлежит сделать акцент, зависит эффективность региональной экономики в целом. Безусловно, задачи по экономическому выравниванию отсталых регионов являются одними из самых сложных. Проблемные регионы возникают в течение десятилетий, низкие социально-экономические показатели носят зачастую инерционный характер в силу сложившихся исторических традиций проживающего там населения и особенностей региона. По мнению автора, к таким регионам необходимо применять метод экономического рывка, когда избирается определенный сектор экономики и посредством инвестиции в него значительных финансовых ресурсов, он используется как платформа для общего подогрева регионального развития в целом. Для каждого конкретного региона этот сектор экономики может различаться, но в любом случае он должен соответствовать целям и задачам фондов регионального развития.

Анализируя территорию Латвии в региональном аспекте, автор пришел к выводу, что наиболее отсталым регионом является Латгалия, которая уже долгое время характеризуется наиболее низкими показателями социально-экономического развития в стране. Территория самоуправлений в Латгальском регионе занимает 22,5% территории Латвии, однако на начало 2014 года там проживало только 14,3% латвийского населения.

В период с начала 2000 года до начала 2014 года численность населения самоуправлений Латгальского региона снизилась почти на 100 тысяч жителей, или 25,8%, что в 1,6 раза быстрее, чем по Латвии в целом за тот же период[4].

По данным Государственного агентства занятости по состоянию на конец 2015 года безработица в Латгалии составляла 18,5%, в Рижском регионе 5,4%, а в среднем по Латвии – 8.7%. Здесь следует отметить, что статистика отражает данные среди официально зарегистрированных лиц, фактическая безработица в Латгалии значительно выше. Рисунок 1 показывает уровень безработицы по всем регионам Латвии, по данным о зарегистрированным лицам на 31.10.2015 года:

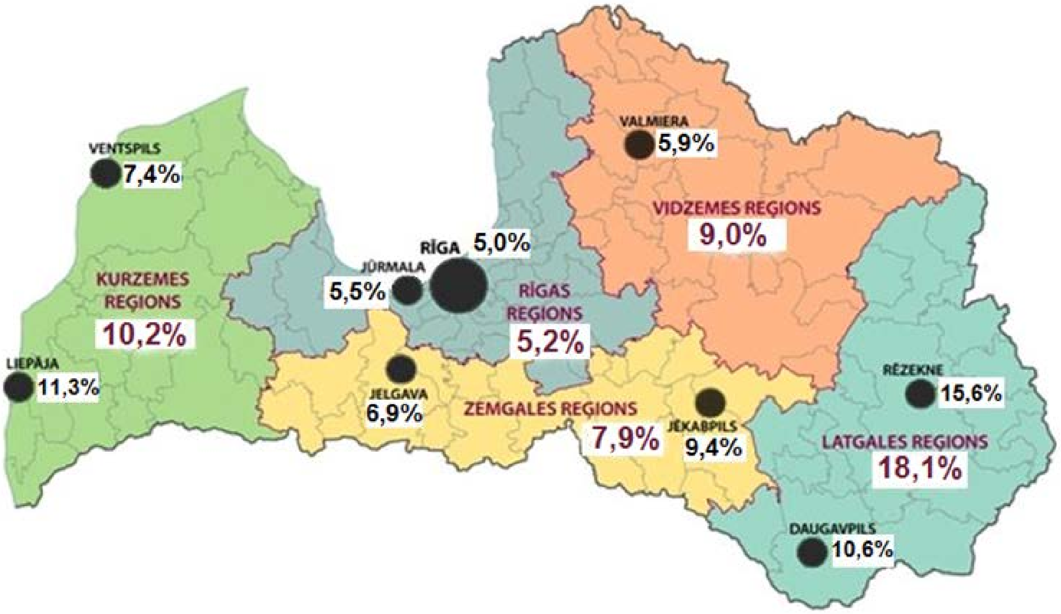


Рисунок 1. Уровень безработицы, зарегистрированной в Латвии на 31.10.2015
Источник: Уровень безработицы, зарегистрированный в Латвии на 31.10.2015.NVA LR, http://www.nva.gov.lv/ index.php?cid=2&mid=95&txt=3412.

В 2011 году в Рижском регионе объем нефинансовых инвестиций составил примерно 2232 евро, а в Латгальском регионе планирования – более чем в два раза меньше – 1077 евро на одного жителя[5]. Еще один немаловажный фактор – бюджетные доходы самоуправлений на одного жителя. Например, доходы в Гаркалнской волости Рижского региона из расчёта на одного жителя составляют порядка 1200 евро, а в Риебиньской волости Латгальского региона – 200 евро, что составляет шестикратную разницу. Все эти данные показывают, что Латгальский регион относится к наиболее отсталым регионам Латвии.

Безусловно, правительство Латвии старалось исправить эту межрегиональную диспропорцию в развитии. Был создан ряд программ: программы развития Латгалии

---

[4] ParRīcībasplānuLatgalesreģionaizaugsmei 2015.-2017.gadam, Ministrukabinetarīkojums Nr.230,Rīgā 2015.gada 29.aprīlī (prot. Nr.20 44.§).

[5] Уровень безработицы, зарегистрированный в Латвии на 31.10.2015.NVA LR, http://www.nva.gov.lv/ index.php?cid=2&mid=95&txt=3412.

2012-2013 гг., 2015-2017 гг., программа Латгалии 2010 – 2017 гг., стратегия Латгалии 2030, и ряд других мер с привлечением Европейских фондов развития. В основе всех этих программ заложен перечень декларативных мер, таких как подготовка предложений для потенциальных инвесторов, создание рабочих мест, расширение возможностей рынка труда для безработных, разработка нормативных актов для облегчения кредитования студентов и молодых рабочих и т.д. В рамках этих программ выделены десятки миллионов евро. В городе Резекне создана специальная экономическая зона.

Однако все эти меры не приносят ощутимого эффекта, так как все вышеупомянутые социально–экономические факторы продолжают ухудшаться.

Изучив программы развития Латгальского региона и исходя из сложившейся практики использования инструментов региональной политики, по мнению автора, жилищное хозяйство недооценено как один из секторов экономики, который может дать необходимый толчок для развития любого региона, особенно отсталого. Почему именно жилищное хозяйство?

Во-первых, жилищное хозяйство (или жилищно-коммунальное хозяйство) это достаточно сложный хозяйственно-экономический механизм, включающий в себя непосредственно жилой фонд и обслуживающие его предприятия. Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой отрасль сферы услуг и важнейшую часть территориальной инфраструктуры, определяющей условия жизнедеятельности человека, прежде всего уровня комфорта жилья, его инженерное благоустройство, качество и надежность услуг транспорта, связи, бытовых и иных услуг, от которых зависит состояние здоровья, качество жизни и социальный климат в населенных пунктах. В структуре ЖКХ выделяются следующие подотрасли:

- непосредственно само жилищное хозяйство;
- водоснабжение и водоотведение (канализация);
- коммунальная энергетика (электро-, тепло-, газоснабжение);
- городской транспорт (автобус, трамвай, троллейбус);
- информационное хозяйство (кабельные сети, спутниковое телевидение, оптоволоконные системы и электронные каналы связи, системы компьютерной связи и обеспечения);
- внешнее городское благоустройство, включающее дорожное хозяйство и дорожно-транспортное строительство;
- санитарная очистка территорий (уличная уборка, санитарная обработка домов с утилизацией бытовых и пищевых отходов);
- зеленое хозяйство (озеленение городов, цветоводство);
- уличное освещение.

Функционирование этого хозяйства регламентировано рядом специальных законов. Поскольку все жилищно-коммунальное хозяйство Латвии в основном закладывалось

в советские годы и после 1991 года развивалось по инерции, то ключевая проблема всего жилищного фонда здесь – энергоэффективность.

Во-вторых, в проектах энергоэффективности нуждаются и коммунальные предприятия, обеспечивающие жилые дома коммунальными услугами. А это и государственные строения, и здания, принадлежащие самоуправлениям.

В своих предыдущих работах автор уже указывал, что вторичный рынок жилья в Латвии находится в предкризисной ситуации, 93,8% жилищного фонда нуждается в реновации. Порядка 68% жителей Латвии, или 1,4 млн. человек, проживающих в традиционном жилье, живут в домах полувековой давности, построенных начиная с 1946 года и позже. Удельный вес таких зданий составляет около 67% от всех единиц жилья на латвийском рынке. Теперь посмотрим на жилой фонд Латгалии.

	2009			
	Жилые дома, всего	**..1 квартирные**	**..2 квартирные**	**..3 и более квартир**
Латгальский регион	79 145	71 290	2 983	4 765

Таблица 1. Жилые дома в статистических регионах Латвии, конец 2009 года
Источник: составлено автором по данным Dzīvojamās mājas statistiskajos reģionos, republikas pilsētās un novados gada beigās 2009g[6].

	2009			
	Общая площадь жилых домов, всего, тыс. м^2	**..1 квартирные**	**..2 квартирные**	**..3 и более квартир**
Латгальский регион	12 213.6	6 054.9	338.6	5 696.8

Таблица 2. Общая площадь жилых домов в статистических регионах Латвии, конец 2009 года, тыс. м^2.
Источник: составлено автором по данным Dzīvojamās mājas statistiskajos reģionos, republikas pilsētās un novados gada beigās 2009g[7].

По данным статистической службы Европейского Союза Евростат, доля людей, живущих в квартирах, была самой высокой среди стран-членов ЕС в Испании (66,5%), Латвии (65,1%) и Эстонии (63,8%) в соответствии с данными 2013 г. Ситуация в Литве немногим отличается от Латвии и Эстонии.

[6] http://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/rupnbuvn/rupnbuvn__ikgad__majokli/?tablelist=true&rxid=cdcb978c-22b0-416a-aacc-aa650d3e2ce0.
[7] Там же.

Итак, наибольший интерес составляют многоквартирные жилые дома, поскольку именно в них проживает большее количество жителей, эти дома как правило подключены к предприятиям коммунальных услуг, обеспечивающие дома теплом, водой, газом и электричеством, а также предоставляющие услуги по вывозу мусора, то есть образуют целый комплекс жидищно–коммунального хозяйства как сектора экономики. Соответственно в Латгальском регионе находятся 4765 многоквартирных жилых дома, общей площадью более 5,5 млн. квадратных метров. Примерно 90% этого жилого фонда нуждается в реновации по программе энергоэффективности. По оценке иностранных экспертов, работающих в энергосервисных компаниях (ЕСКО), состояние жилого фонда в Латвии одно из самых худших в Европе. Именно поэтому решать эти проблемы необходимо в срочном порядке и на государственном уровне. Исходя из приоритетов региональной экономической политики, Латгалия могла бы стать полигоном для разработки и внедрения механизмов организации наиболее быстрого темпа реализации проектов энергоэффективности жилых домов региона. Даже исходя из минимальной стоимости энергоэффективной реновации в 100 евро за квадратный метр, емкость рынка здесь достигает порядка 600 миллионов евро, с учетом того, что есть уже дома после реновации. Для Латгалии это достаточно большой объем инвестиций, чтобы послужить платформой для реального стартапа (нового развития) традиционных секторов экономики, таких как строительство, производство стройматериалов, развитие предприятий коммунальной сферы, включая инфраструктурные проекты. Реализация такой программы приведет к следующим эффектам:

- Реальное создание новых рабочих мест;
- Уменьшение оттока и возвращение рабочей силы;
- Глобальное уменьшение потребления энергоносителей (газа) на уровне региона;
- Снижение тарифов на отопление;
- Жители получат обновленные современного вида жилые дома;
- Затраты на отопление данных домов снизятся, тогда как средний уровень температуры в них повысится;
- Срок службы таких домов продлевается вдвое;
- Улучшается комфортность среды проживания и психологический климат.

Необходимо учесть, что все это и будет основой того, чтобы регион по-настоящему стал привлекательным для инвесторов. Автор согласен, что для полного решения проблемы выравнивания социально–экономического развития Латгальского региона необходимо развивать и создавать индустриальные зоны и территории специальных экономических зон. Однако сегодня полностью полагаться на частного инвестора нельзя. Государство должно само выступать в качестве основного движителя для социально значимых глобальных проектов, таких как энергоэффективная реновация жилого фонда, способных уже дальше привлечь частные инвестиции в регион. Для

этого есть все предпосылки, так как программы энергоэффективности являются одним из приоритетных в Европейских фондах регионального развития направлений. В частности, Фонд Кохезии специально создан для того, чтобы финансировать проекты, связанные с энергоэффективностью и использованием возобновляемой энергии в публичном секторе экономики. В соответствии с данными Еврокомиссии, для Латвии выделено 4,511830000 млрд. евро на семилетний период планирования 2014-2020 гг[8]. Соответственно 600 миллионов евро на проект энергоэффективной реновации жилого фонда Латгалии выглядят совершенно реалистично. Здесь необходимо отметить, что правительство Латвии утвердило выделенное структурными фондами Евросоюза финансирование на поддержку проектов энергоэффективности зданий в общей сумме 323 млн. евро на 2014-2020 гг. Из которых непосредственно на многоквартирные дома выделено 150 млн[9]. (в последней коррекции программы энергоэффективности многоквартирных жилых домов на 2016-2023 гг. Европой будет выделено 166 470 568 евро)[10], остальные на индустриальные, государственные здания и здания самоуправлений. По мнению автора, это выделенное еврофондами финансирование будет иметь в перспективе положительный результат в масштабах всей страны, однако, видимого скачкообразного эффекта не даст. Для получения эффекта экономического рывка для развития отсталого региона необходимо сконцентрировать финансово-экономические и административные усилия со стороны государства. Для эффективного освоения проектов энергоэффективности мешает и несовершенная правовая база, тормозящая продвижение любых проектов реновации многоквартирных домов. При условии принятия поправок к действующему законодательству, позволяющих быстро привести проекты реновации в жизнь, и в совокупности с соответствующими инвестициями можно рассчитывать на экономический рывок в развитии региона.

Проведенный автором анализ экономической политики Латвии в сфере жилищного хозяйства, позволил провести оценку эффективности деятельности государства в данной сфере с использованием метода SWOT-анализа.

Сильные стороны*:*

- Достаточно стабильная политическая и экономическая ситуация,
- Созданы важнейшие рыночные институты и созданы предпосылки для экономического развития,
- Стабильный рост рейтинга государственных инвестиций,
- Достаточно развитая база жилищного строительства

[8] European Commission, Regional policy https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/Total-EU-Allocations-Per-MS-Transposed-2014-2020-/ncu7-hucf/alt.
[9] LV Ekonomikas ministrija, ziņojums “EM plānotāsES fondu aktivitātes2014-2020.gadā” , Rīga, 2013.
[10] Газета «Суббота , № 13, 30 марта-5 апреля 2016 года.

<u>Слабые стороны:</u>

- Латвия отстает от стран ЕС в экономическом развитии,
- Низкий уровень доходов населения,
- Ограниченные возможности выбора жилища,
- Неразвитость сектора аренды жилья,
- Низкая энергоэффективность жилья,
- Высокие цены на жилье и низкий объем строительства,
- Нет единой информационной системы жилищного сектора,
- Недостаточная нормативно-правовая база.

<u>*Возможности:*</u>

- Использование структурных фондов ЕС для развития социального жилья,
- Появление новых продуктов кредитования жилищной сферы в банковском секторе,
- Потенциал строительного сектора,
- Внедрение государственно-частного партнерства в развитие жилищного сектора,
- Неиспользованные организаторские и интеллектуальные возможности субъектов ЖКХ.

<u>*Угрозы:*</u>

- Необоснованные политические решения,
- Отсутствие финансовой поддержки государства и местного самоуправления в жилищном секторе,
- Демографические потери из-за миграции и отрицательного прироста населения,
- Возрастающее социальное неравенство.

Проведенный анализ наглядно показывает, что несмотря на наличие предпосылок для активного развития жилищного хозяйства Латвии, мы имеем большое количество проблем в этом секторе. Инерционный подход к жилищной политике со стороны государства не дает раскрыть экономический потенциал роста всей экономики через развитие комплекса ЖКХ.

Здесь необходимо отметить, что по данным того же Евростата многие государства-члены ЕС сталкиваются с аналогичными проблемами: например, как восстановить жилищный фонд, как планировать и бороться с разрастанием городов и как повысить энергоэффективность домовладений.

Поэтому для того чтобы государство могло эффективно решать эти проблемы, необходимо значительно повысить роль государственного управления в развитии как отдельных регионов, так и всей страны в целом. Прежде всего роль государства здесь должна быть выражена в желании и способности преодолеть основную преграду, которая лежит в правовом поле. Суть конфликта выражается в том, что законодательная база Латвийской Республики основана на праве на частную

собственность, где существуют различные ее формы. Многоквартирные жилые дома соединяют в себе частную форму собственности на отдельные квартиры и коллективную собственность в виде самого многоквартирного дома. В соответствии с действующим законодательством, все ремонтно-строительные работы в многоквартирном доме можно производить только с согласия минимум 51% собственников квартир. Здесь и заключается потенциальный конфликт интересов между индивидуальным, коллективным и государственным интересами. Практика показывает, что собрать необходимый кворум в 51% крайне тяжело. Соответственно реализация проектов реновации жилых домов проходит крайне тяжело, медленно и не оказывает эффекта в государственном масштабе. Поэтому разрешение этого правового конфликта и должно взять на себя государство. Необходимо принять такие поправки в законодательстве, которые позволяли бы осуществлять реновацию многоквартирных жилых домов по проектам энергоэффективности напрямую через органы государственной власти или местное самоуправление. Безусловно, такое правовое решение возможно только в том случае, если государство обеспечит финансовое решение по реализации проектов энергоэффективности таким образом, чтобы финансовое бремя легло в основном на государство, а не на собственников квартир. Только применив такой комплексный подход в осуществлении реновации жилого фонда и модернизации всего жилищно-коммунального хозяйства государство сможет получить социально-экономический эффект в развитии региона.

Выводы

В условиях длительного спада социально-экономических показателей региона необходимо применять такие методы региональной политики, которые способны произвести достаточно стремительный рост экономики региона. А именно, целесообразно выбрать определенный кластер экономики и «подогреть» его, используя экономический и административно-правовой методы. Эффективность государственного управления по преодолению отсталости отдельных регионов должна выражаться в непосредственном регулировании экономических процессов и участии в них посредством применения инструментов региональной политики. В результате исследования автор показал, что целенаправленные инвестиции в жилищное хозяйство Латгалського региона может служить эффективным инструментом реализации региональной экономической политики Латвии. Подогрев одного кластера экономики тянет за собой рост всех связанных отраслей экономики, улучшает социально–психологический климат региона, что в последствии создает предпосылки для частных инвестиций. В современных экономических условиях региональная политика приобретает все большую роль в планах общего социально–экономического развития страны. На протяжении последних лет сектор жилищного хозяйства Латвии оставался

недооцененным экономическими ведомствами государства. Общее состояние жилого фонда и удорожание энергоресурсов делают проблему энергоэффективности требующей наиболее быстрого решения. Предложенный автором вариант преодоления отсталости Латгальского региона путем комплексной энергоэффективной реновации многоквартирного жилого фонда мог бы послужить эффективным инструментом государственного управления. Однако без активного использования государством такого рода инструментов невозможно обеспечить реализацию подобных проектов. Государство должно взять на себя ответственность за обеспечения всего комплекса необходимых мер в правовой и финансовой областях для осуществления на деле эффективного государственного управления.

Литература

European Commission, Regional policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_lv.cfm.

ParRīcībasplānuLatgalesreģionaizaugsmei 2015.-2017.gadam, Ministrukabinetarīkojums Nr.230,Rīgā 2015.gada 29.aprīlī (prot. Nr.20 44.§).

Уровень безработицы, зарегистрированный в Латвии на 31.10.2015.NVA LR, In http://www.nva.gov.lv/index.php?cid=2&mid=95&txt=3412.

Dzīvojamās mājas statistiskajos reģionos, republikas pilsētās un novados gada beigās 2009g. In http://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/rupnbuvn/rupnbuvn__ikgad__majokli/?tablelist=true&rxid=cdcb978c-22b0-416a-aacc-aa650d3e2ce0.

European Commission, Regional policy In https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/Total-EU-Allocations-Per-MS-Transposed-2014-2020-/ncu7-hucf/alt.

LV Ekonomikas ministrija, ziņojums "EM plānotāsES fondu aktivitātes2014-2020.gadā" , Rīga, 2013.

Газета «Суббота , № 13, 30 марта-5 апреля 2016 года.

Marcin WAWRZYNIAK[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

m.wawrzyniak94@gmail.com

PRYWATYZACJA SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA MILITARNEGO

ABSTRAKT: Nie od dzisiaj wiadomo, że wojna jest biznesem przynoszącym niewyobrażalne zyski, doskonale o tym wiedzą producenci sprzętu oraz najemnicy. Samo pojęcie najemnictwa nie jest niczym nowym dla świata, nawet można się pokusić o stwierdzenie, że zawód najemnika może konkurować z innymi najstarszymi zawodami o miano „najstarszego zawodu świata". Współczesne najemnictwo w znaczniej mierze różni się od tego ze starożytności czy późniejszych epok. Zwiększyła się klientela tego typu usług oraz zmieniły się zadania powierzane najemnikom. Niestety często prywatne firmy wojskowe są wykorzystywane do niecnych celów.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo, prywatyzacja, usługi militarne, prywatne firmy wojskowe

PRIVATIZATION OF MILITARY SECURITY SECTOR

ABSTRACT: Not since today, it is known that war is a business that brings unimaginable profits, which is well recognized by equipment manufacturers and mercenaries. The concept of mercenary is nothing new to the world, you can even be tempted to say that the profession of mercenary can compete with other oldest professions for the title of "world's oldest profession". Modern hireling, to a large extent,differs from that in antiquity and later periods. Clientele of this type of services increased and the tasks carried by mercenaries changed. Unfortunately, often Private Military Companies (PMC) are being used for nefarious purposes.

KEY WORDS: security, privatization, military service, private military corporations

WPROWADZENIE

Od początku lat 90. XX wieku możemy zaobserwować wzrost działalności tzw. prywatnych armii, tworzonych przez wielkie korporacje. Prywatne armie to zjawisko znane ludzkości od dawna. Już w czasach średniowiecznych magnaci dysponowali własnymi

[1] Marcin Wawrzyniak – student trzeciego roku kierunku Bezpieczeństwo Narodowe, specjalność Bezpieczeństwo Państwa. Sekretarz Studenckiego Koła Naukowego Bezpieczeństwa Narodowego. Zainteresowania badawcze: prywatne firmy wojskowe, bezpieczeństwo militarne, służby graniczne.

[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Social Science and Security.

oddziałami wojskowymi wyłączonymi spod kierownictwa państwa. Armie te były świetnie wyszkolone i wyposażone, a żołnierze wysoko opłacani[3].W przypadku Polski liczebność armii prywatnych często była większa niż armii pod dowództwem króla. Dzisiejsze prywatne armie zajmują się przede wszystkim świadczeniem specjalistycznych usług ochroniarskich i militarnych.

Jednym z problemów współczesnych państw jest niemożność zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom w najmniej stabilnych regionach świata. Użycie wojska na terytorium innego państwa bez jego zgody jest niedopuszczalne. Z drugiej strony rozwinięte państwa oraz korporacje są chętne do prowadzenia interesów w skali całego globu[4]. W tym przypadku podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w niebezpiecznych rejonach świata, pozostaje korzystanie z prywatnych firm ochroniarskich i wojskowych. Ich wyposażenie nie odbiega od sprzętu wykorzystywanego przez najlepsze armie świata. Natomiast sami żołnierze, a w zasadzie najemnicy[5], to byli komandosi jednostek takich jak Navy SEAL, SASa także polskiego GROM-u[6]. Jak oceniają eksperci rynek prywatnych armii wart jest ponad 100 miliardów dolarów. Ich ważnym atutem jest swego rodzaju niejawność działań. Właściwie nie pojawiają się doniesienia medialne na temat działalności tych podmiotów, wyjątek stanowią źródła internetowe. Z drugiej strony temat prywatnych armii staje się coraz bardziej popularny wśród twórców gier komputerowych czy filmów akcji.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie rzadko poruszanego tematu jakim jest działalność Prywatnych Firm Wojskowych oraz przedstawienie ich działalności i problemów z tym związanych.

POJĘCIA: PRYWATNE FIRMY WOJSKOWE I NAJEMNICTWO

Pojęcie prywatne firmy wojskowe (*Private Military Corporation* – PMC) jest różnie definiowane w literaturze przedmiotu. W artykule będę posługiwał się definicją Carlosa Ortiza, który określa PMC jako „utworzone na podstawie prawa, ponadnarodowe, komercyjne przedsiębiorstwa, oferujące usługi, które zakładają możliwość użycia siły w

[3] J. Wimmer, *Wojsko polskie w drugiej połowie XVII wieku*, Warszawa 1965, s. 22, 33-34.
[4] Ł. Szozda, *Prywatne firmy wojskowe*, „Bezpieczeństwo narodowe”, 2/2006, s. 209.
[5] *Terminy używane w programie Odkrywamy Prawo Humanitarne*, Najemnik - osoba, która walczy dla jakiegokolwiek kraju lub grupy która odpowiednio zapłaci za jej usługi. Jest to osoba, rekrutowana aby walczyć w konflikcie zbrojnym, oraz brać bezpośredni udział w działaniach nieprzyjacielskich, w zamian oczekując zapłaty. Najemnik nie jest obywatelem strony po której walczy. Najemnik nie może należeć do sił zbrojnych żadnej ze stron konfliktu, ani być oficjalnym wysłannikiem państwa nie biorącego udziału w konflikcie zbrojnym.
[6] P. Wołejko, *Najniebezpieczniejszy zawód świata - nie boją się śmierci*, http://konflikty.wp.pl/kat,1020223 page,2,title,Najniebezpieczniejszy-zawod-swiata-nie-boja-sie-smierci,wid,14097640,wiadomosc.html (28.12.2015).

systematyczny sposób i poprzez zastosowanie środków militarnych i/lub przekazanie lub wzmocnienie tej możliwości klientom”[7].

Potocznie, pracowników prywatnych firm wojskowych często określa się mianem najemników, lecz przytoczona powyżej definicja nie posługuje się tym terminem. Jednoznaczne rozstrzygnięcie tych kwestii definicyjnych jest dość trudne. Z jednej strony należy zwrócić uwagę na fakt, że do personelu tych firm zaliczani są także pracownicy administracyjni – *de facto* nie biorący bezpośredniego udziału w wojnie. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że prywatne firmy wojskowe oraz żołnierze decydujący się zaciągnąć w ich szeregi kierują się chęcią zysku, co przemawia za najemnictwem. W kontekście konieczności rozwiązania tych definicyjnych dylematów warto przyjrzeć się także katalogowi usług świadczonych przez przedmiotowe armie. Jak wynika z literatury przedmiotu dostarczają one szeroką gamę usług, które obejmują:

- ochronę osobistą,
- ochronę mienia i obiektów,
- konwojowanie,
- ochronę kontrwywiadowczą,
- ocenę ryzyka inwestycji z punktu widzenia bezpieczeństwa fizycznego,
- doradztwo w zakresie podróży i sytuacji politycznej[8].

Na początku PMC świadczyły jedynie usługi inżynieryjne oraz logistyczne, dopiero w latach 70. XX wieku ich usługi powiększyły się o te, które do tej pory były zarezerwowane dla regularnych sił zbrojnych[9]. Obecnie spektrum usług PMC jest niezwykle szerokie, można je podzielić na cztery podstawowe grupy:

1. Badania i analiza – PMC prowadzą liczne badania nad udoskonalaniem sprzętu, systemów oraz uzbrojenia. Wykonują analizy zagrożeń, ryzyka oraz dostarczają raporty dla swoich klientów.
2. Usługi techniczne – prowadzenie konserwacji sprzętu wojskowego (transporterów, czołgów, samolotów itp.) oraz wdrażanie gotowych systemów np. teleinformatycznych.
3. Wsparcie operacyjne – W tą kategorię wliczają się usługi logistyczne, inżynieryjne, saperskie, szkoleniowe, wywiadowcze. PMC zajmują się budową obiektów inżynieryjnych, usuwaniem min oraz broni. Posiadają własne centra szkoleniowe, w których szkolą żołnierzy wszystkich rodzajów sił zbrojnych.
4. Usługi zbrojne – Jest to najbardziej kontrowersyjny aspekt działalności PMC, gdyż są to usługi wykonywane w obszarze działań wojennych. Usługi świadczone są nie tylko dla

[7] C. Ortiz, *The Private Military Company: An Entity at the Center of Overlapping Spheres of Commercial Activity and Responsibility*, [w:] Jäger T., Kümmel G., *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*, Wiesbaden 2007, s. 60.

[8] *Ibidem*, s. 210.

[9] M. Terlikowski, *Prywatne firmy wojskowe w amerykańskiej operacji stabilizacji Iraku*, http://www.pism.pl/zalaczniki/MS_9_2008_PL.pdf, s. 8-10.

konkretnych państw, ale także dla organizacji poza państwowych, czy też nawet dla organizacji przestępczych[10].

Czy zatem w świetle wyżej wymienionych przykładów pracownicy prywatnych armii są najemnikami? Odpowiedzi należy poszukać w prawie międzynarodowym, a konkretnie w I Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949r.[11] W rozumieniu art. 47 ust. 2 najemnik jest osobą:

- rekrutowaną w kraju lub zagranicą w celu udziału w konflikcie zbrojnym;
- która bierze udział w działaniach zbrojnych;
- której działanie jest motywowane prywatnymi korzyściami i gratyfikacją materialną wyższą od otrzymywanej przez regularne wojsko strony, po której walczy;
- która nie jest obywatelem ani mieszkańcem państwa strony konfliktu;
- która nie jest członkiem sił zbrojnych państwa strony konfliktu;
- która nie została przysłana przez państwo trzecie, które nie jest stroną konfliktu, z oficjalnym zadaniem jako członek jego sił zbrojnych[12].

W świetle przytoczonej wyżej definicji pracownicy PMC nie są najemnikami ponieważ nie spełniają podstawowego warunku – nie biorą bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych. Jednak sprawa nieco się komplikuje gdy weźmiemy pod uwagę takie działania jak np. ochrona dyplomatów w warunkach konfliktu zbrojnego. W takich sytuacjach możemy uznać takie osoby za najemników[13]. Jednakże należy zwrócić uwagę, że przytoczona definicja odnosi się w znacznej mierze do wojsk najemniczych walczących w okresie dekolonizacji w latach 60. i 70. XX w.[14]. Zatem jest ona dość nieaktualna i ma wiele luk prawnych.

Nieco aktualniejsze spojrzenie na sprawę zawarte jest w raporcie przygotowanym przez Enrique Bernalesa Ballesterosa[15], według którego PMC nie mogą być określane jako najemnicy – chociaż posiadają jego znamiona. W świetle rezolucji przyjętych przez ONZ najemnikiem jest osoba, która popełnia akty przemocy skierowane przeciwko prawu ludności do samookreślenia i ingerująca w konstytucyjny porządek w państwie lub jego integralność terytorialną w celu uzyskania korzyści osobistych[16].

---

[10] S. Perlo-Freeman, E. Sköns, *The private military services industry*, http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=361, s. 6 (27.02.2016).
[11] Dokument przyjęty został 8 czerwca 1977 r., wszedł w życie 7 grudnia 1979 r.
[12] Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992 nr 41 poz. 175
[13] M. Terlikowski, *op. cit.*, s. 8 (01.02.2016).
[14] Ł. Szozda, *op. cit.*, s. 207.
[15] Enrique Bernales Ballesteros – specjalny sprawozdawca powołany przez Komisję Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych.
[16] E.B. Ballesteros, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to selfdetermination*, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/102/97/PDF/G9810297.pdf?OpenElement, s. 27-28 (15.02.2016).

ODBIORCY USŁUG PRYWATNYCH FIRM WOJSKOWYCH

Spektrum klientów PMC jest niezwykle szerokie oraz skrajnie niejednolite. Wśród obiorców ich usług są zarówno państwa rozwinięte, jak i ubogie, dyktatorzy, grupy rebelianckie, bezwzględne kartele narkotykowe, renomowane firmy czy też organizacje walczące o prawa człowieka. R. Uesseler podzielił odbiorców na sześć grup, według wielkości zleceń[17]:

1. Pierwsza grupa to silne państwa, posiadające wykształcone systemy prawne, kontroli oraz bezpieczeństwa. Kraje te posiadają pełną zdolność do obrony przed zagrożeniami zewnątrz oraz mogą wywierać nacisk na inne państwa.
2. Druga grupa to gospodarka prywatna, zarówno gracze o globalnej pozycji jak i średnie firmy. Prowadzą one swoje interesy w różnych zakątkach świata, również w tych państwach, gdzie sytuacja jest niestabilna, a pracownicy są zagrożeni.
3. Trzecią grupę stanowią „słabe" oraz „upadłe" państwa. Nie są one w stanie zagwarantować należytego poziomu bezpieczeństwa czy też chronić się przed zagrożeniami zewnątrz.
4. Czwartą grupę tworzą strony wojen domowych. Są to sieci terrorystyczne czy też ruchy wyzwoleńcze.
5. Piątą grupa to międzynarodowe organizacje oraz instytucje, które coraz częściej stają się klientami PMC. Z usług korzysta chociażby NATO w misjach typu „*peace-keeping*" czy też "*nation-building*" Usługobiorcą jest także Organizacja Narodów Zjednoczonych.
6. Szósta grupa, najmniej liczna, to prywatne stowarzyszenia oraz osoby prywatne, które w ten sposób chcą się zabezpieczyć przed uprowadzeniem czy też atakami z bronią w ręku.

STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI PÓŁNOCNEJ JAKO PRZYKŁAD SILNEGO PAŃSTWA, KORZYSTAJĄCEGO Z USŁUG PMC

Największymi odbiorcami usług prywatnych firm wojskowych, jak już wcześniej wspomniałem, są silne i rozwinięte państwa na czele z USA. Może świadczyć o tym zdanie pochodzące z raportu Lexington Institute z 2010 r.: "Stany Zjednoczone nie są w stanie prowadzić żadnej istotnej operacji wojskowej z dłuższym horyzontem czasowym bez polegania na sektorze prywatnym". Słowa te w swojej książce przytacza również Eric Prince, założyciel Blackwater[18], jednej z największych PMC[19]. Dodaje on również, że z powodu kosztów jakie ponosi rząd USA nie jest w stanie już prowadzić żadnej wojny[20].

W przypadku USA wydatki ponoszone na usługi prywatnych firm wojskowych wynoszą blisko 70% środków przeznaczonych na obronność. Pokazuję to niżej przedstawiona tabela.

[17] R. Uesseler, *Wojna jako usługa: jak prywatne firmy wojskowe niszczą demokrację*, Warszawa 2008, s. 67.
[18] Obecnie Academi.
[19] P. Wołejko, *Erik Prince, Blackwater i prywatyzacja sił zbrojnych*, http://blogdyplomacja.pl/erik-prince-blackwater-i-prywatyzacja-sil-zbrojnych/ (27.02.2016).
[20] *Ibidem*.

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Całkowita wartość kontraktów (w USD)	373.023.872.679	367.693.778.046	373.951.297.037
Wydatki na obronność (w %)	69,0	68,3	69,7
Liczna kontraktów	80.669	78.896	76.238
Liczba transakcji	1.517.030	1.561.237	1.534.920

Tabela 1. Wydatki Departamentu Obrony USA na kontrakty z podmiotami na świadczącymi usługi na rzecz obronności
Źródło: A. Korolczuk, *Amerykański sektor prywatnych usług militarnych i bezpieczeństwa w XXI wieku*, (27.02.2016)[21].

Analizując dane zawarte w powyższej tabeli możemy zauważyć, że wydatki Departamentu Obrony USA w latach 2009-2011 są do siebie znacznie zbliżone, jedynie liczba kontraktów zmniejszała się z roku na rok. Kolejną sprawą jest to, z jakimi firmami rząd USA podpisuje kontrakty na rzecz obronności. W tym przypadku są ukazane głównie firmy dostarczające uzbrojenie oraz systemy wojskowe i nie można ich jednoznacznie utożsamiać z Prywatnymi Firmami Wojskowymi. Największymi kontraktorami rządu są firmy przemysłu lotniczego.

SŁABE I UPADŁE PAŃSTWA KORZYSTAJĄCE Z USŁUG PMC

Tego typu państwa korzystają z usług prywatnych firm wojskowych, aby móc zrekompensować swoje braki w aparacie bezpieczeństwa[22]. Zazwyczaj braki w systemie bezpieczeństwa oraz polityczno-prawnym możemy zaobserwować w państwach trzeciego świata, na których swoje piętno odcisnął kolonializm bądź też zimna wojna. Słabość struktur państwowych sprzyja rozpowszechnianiu się patologii takich jak: korupcja, tworzenie się alternatywnych w stosunku do legalnego rządu grup władzy, które przede wszystkim pozwalają narastać trwającym konfliktom. W sytuacji, kiedy istnieje realna groźba przerodzenia się sporów w starcia zbrojne, niejednokrotnie silne państwa są proszone o pomoc w zakończeniu konfliktu[23]. Te z kolei nie chcąc angażować swoich sił zbrojnych, wyręczają się zatrudnieniem do tego zadania prywatnych armii.

Na kontynencie afrykańskim, w wielu krajach, jako pokłosie licznych konfliktów zbrojnych funkcjonuje niezliczona liczba prywatnych firm wojskowych, zatrudnionych do szkolenia oraz wsparcia regularnych wojsk. Dla przykładu firma *Ronco* działa w Rwandzie oraz w Mozambiku, *Executive Outcomes* w Sierra Leone, Zambii, Lesotho, Etiopii. Stała obecność prywatnych armii w państwach afrykańskich daje poczucie złudnego, krótkotrwałego bezpieczeństwa. Firmy te najczęściej chronią jedynie interesy państwowych, elit politycznych. Nie ma tutaj mowy o zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom. Na

[21] Pobrano z: https://www.academia.edu/20046253/Ameryka%C5%84ski_sektor_prywatnych_us%C5%82ug_militarnych_i_bezpiecze%C5%84stwa_w_XXI_wieku.
[22] R. Uesseler, *op. cit.*, s. 83.
[23] *Ibidem*, s. 84.

południe od Sahary jest pojęcie praktycznie nieznane, nie również żadnego poszanowania dla praw człowieka. W państwach upadłych trudno o autorytet, który mógłby pełnić rolę mediatora w zakończeniu konfliktu. Na dodatek konflikty podsycają elity oraz środowiska gospodarcze, które mają interesy w krajach dotkniętych konfliktami, które są niezdolne do normalnego funkcjonowania.

PODMIOTY POZAPAŃSTWOWE KORZYSTAJĄCE Z USŁUG PMC

Poza państwami z usług prywatnych firm wojskowych może korzystać każdy, oczywiście o ile ma tylko odpowiednią ilość pieniędzy. Nic więc dziwnego, że usług tego typu firm korzystają korporacje, rebelianci i terroryści, potężne grupy przestępcze i kartele narkotykowe, a nawet osoby prywatne.

Potężne korporacje zazwyczaj korzystają z usług PMC w celu zabezpieczania lub wzmacniania swoich interesów w niestabilnych i ubogich regionach świata. Koncerny zauważyły korzyści z wynajmowania prywatnych armii już w latach 90. XX wieku, kiedy to De Bers zlecił dla Executive Outcomes realizację tajnych zadań przy złożach diamentów w południowej Afryce[24]. Od tego czasu prywatne przedsiębiorstwa stały się drugim po silnych państwach – zleceniodawcom prywatnych firm wojskowych. Początkowo korporacje dawały wolną rękę prywatnym firmom wojskowym przy doborze rozwiązań na potrzeby wykonania powierzonych im zadań. Jednak z czasem przypadki nadużycia przemocy i łamania praw człowieka były tak częste, że spowodowało to protesty mediów oraz organizacji walczących o prawa człowieka. Od 2000 r. niektóre koncerny za namową pracowników ONZ zaczęły wprowadzać ogólne zasady działania PMC. Poza wykorzystywaniem PMC do ochrony swoich obiektów i pracowników korporacje, angażuję je do zadań budzących szereg kontrowersji. Jak chociażby tłumienie potencjalnych buntów słabo opłacanych pracowników w fabrykach zlokalizowanych w krajach o wysokim poziomie ubóstwa[25].

Kolejną grupą pozapaństwowych zleceniodawców są różnego rodzaju rebelianci, ruchy wolnościowe, które do realizacji swoich dążeń potrzebują zaopatrzenia w broń, szkolenia wojskowego, doradztwa czy też wsparcia wojskowego. Z uwagi na dbałość o swój wizerunek, często w takie zlecenia – oficjalnie - angażują się małe firmy wojskowe, chociaż gdy stawka jest odpowiednio wysoka, zlecenia przyjmują także duże i uznane firmy. Czasami może dochodzić do sytuacji, gdzie każda ze stron konfliktu korzysta z pomocy prywatnych firm wojskowych. Przykładem może być Zair, gdzie prywatne armie wspierały rząd przy aprobacie Francji, natomiast rebelianci i najemnikami przy wsparciu USA próbowali go obalić[26]. Ostatecznie rebeliantom udało się obalić rząd, ale był to początek jednego z najbardziej krwawych konfliktów w Afryce. Poza tym prywatne firmy wojskowe pełnią coraz większą rolę w dostarczaniu broni dla niemalże wszystkich zainteresowanych stron

---

[24] *Ibidem*, s. 79.
[25] *Ibidem*, s. 83.
[26] *Ibidem*, s. 85.

konfliktu. Często sieć dystrybucji broni jest tak rozbudowana, że tworzy łańcuch, po którym nie da się dojść kto tak naprawdę jest odpowiedzialny za dostarczenie broni. Kolejnym problemem jest fakt, że broń takimi właśnie kanałami trafia także do rąk terrorystów.

Mówiąc o pozapaństwowych podmiotach korzystających z usług PMC warto wspomnieć też o osobach prywatnych poszukujących bezpieczeństwa. Co prawda jest to najmniej liczna grupa, lecz nie sposób o niej nie wspomnieć. Osoby korzystające z usług prywatnych firm wojskowych to najczęściej przedsiębiorcy, dyplomaci, ogólnie osoby, które z jakiś względów potrzebują wzmożonych środków bezpieczeństwa. Dla przykładu dyplomaci, którzy pracują w mało stabilnych regionach świata zabezpieczają swoje dzieci przed uprowadzeniem. Wzmożone zapotrzebowanie na bezpieczeństwo wzrosło po wydarzeniach z 11 września 2001[27]. PMC potrafią zapewnić kompleksową ochronę osoby ochranianej. Zespoły eksperckie analizują pod kontem bezpieczeństwa miejsce pracy oraz zamieszkania, przebieg codziennych czynności osoby chronionej, po czym tworzą konkretne plany działania w razie sytuacji kryzysowej. Również w przypadku występowania gróźb i realnego zagrożenia, firmy są w stanie ewakuować ochranianą osobę lub jej rodzinę w taki sposób, że nikt nie będzie wiedział w jakie miejsce zostali przeniesieni przez PMC. Niewiele osób stać na tego typu usługi, o czym świadczyć może spora liczba porwań np. na Bliskim Wschodzie, o których donoszą media.

PODSUMOWANIE

Niezależnie od tego ile negatywnych skutków przynosi prywatyzacja sektora bezpieczeństwa militarnego oraz rozwój prywatnych firm wojskowych, sektor ten będzie się ciągle rozwijał. Branża ta przynosi niewyobrażalne zyski, które sięgają miliardów dolarów. Niestety najemnictwo ma do siebie, że najemnicy podejmują się zadań kierując się zyskiem, a pieniądze mają również kartele narkotykowe czy grupy przestępcze. Znaczącym problemem są także aspekty prawne. Jest dużo niewiadomych w działalności tego typu firm, a to niestety daje ogromne pole do nielegalnych działań. Zwłaszcza, że tego typu firmy skoro posiadają pieniądze, posiadają również najlepszych prawników, którzy znajdą każdą lukę prawną w celu obrony firmy. Należy się nad tym poważnie zastanowić, gdyż moim zdaniem podstawa prawna działalności prywatnych firm wojskowych to ogromne wyzwanie dla środowiska międzynarodowego. Według mnie należało by sprecyzować przede wszystkim katalog działań, które firmy z sektora PMC mogłyby zgodnie z prawem realizować.

BIBLIOGRAFIA

Ballesteros Enrique Bernales, Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-

[27] *Ibidem*, s. 91.

determination W http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/102/97/PDF/G9810297.pdf?OpenElement.

Korolczuk Adam.2014. Amerykański sektor prywatnych usług militarnych i bezpieczeństwa w XXI wieku, W https://www.academia.edu/20046253/Ameryka%C5%84ski_sektor_prywatnych_us%C5%82ug_militarnych_i_bezpiecze%C5%84stwa_w_XXI_wieku.

Ortiz Carlos. 2007. The Private Military Company: An Entity at the Center of Overlapping Spheres of Commercial Activity and Responsibility W Jäger T., Kümmel G., Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects, Wiesbaden.

Perlo-Freeman Sam, Sköns Elisabeth. 2008. The private military services industry W http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=361.

Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskiej z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. Dz.U. 1992 nr 41 poz. 175 .

Szozda Łukasz. 2006. „Prywatne firmy wojskowe". Bezpieczeństwo narodowe 2: 206-218.

Terlikowski Marcin. 2008. Prywatne firmy wojskowe w amerykańskiej operacji stabilizacji Iraku W http://www.pism.pl/zalaczniki/MS_9_2008_PL.pdf.

Uesseler Rolf. 2008. Wojna jako usługa: jak prywatne firmy wojskowe niszczą demokrację. Warszawa: Wydawnictwo Sic!

Wimmer Jan. 1965. Wojsko polskie w drugiej połowie XVII wieku. Warszawa: NapoleonV.

Wołejko Piotr. 2013. Erik Prince, Blackwater i prywatyzacja sił zbrojnych W http://blogdyplomacja.pl/erik-prince-blackwater-i-prywatyzacja-sil-zbrojnych/.

Wołejko Piotr. 2011. Najniebezpieczniejszy zawód świata – nie boją się śmierci W http://konflikty.wp.pl/kat,1020223,page,2,title,Najniebezpieczniejszy-zawod-swiata-nie-boja-sie-smierci,wid,14097640,wiadomosc.html.